

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF SUPRÊME DE LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE

THÈSE

*Pour le Doctorat en Droit présentée et soutenue
le 23 Mai 1933, à 14 heures*

PAR

Jean KRYSINSKI

Président de Thèse : M. JACQUELIN

Suffragants : M. MESTRE

M. BARTHELEMY

ÉDITIONS MÉDICIS

10, Rue Victor-Cousin

PARIS

—
1933

**Le Tribunal administratif suprême
de la République de Pologne**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF SUPRÊME DE LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE

THÈSE

*Pour le Doctorat en Droit présentée et soutenue
le 23 Mai 1933, à 14 heures*

PAR

Jean KRYSIŃSKI

Président de Thèse : M. JACQUELIN

*Suffragants : M. MESTRE
M. BARTHELEMY*

ÉDITIONS MÉDICIS

10, Rue Victor-Cousin

PARIS

—
1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

La loi du 3 août 1922 (Journal des lois 67.600), créant en Pologne un Tribunal Administratif Suprême fut, de la part des juristes polonais les plus compétents, l'objet de critiques assez vives. Allant, par suite des nécessités du moment, à l'encontre des dispositions très libérales de la Constitution du 17 mars 1921, cette loi, en imitation de la loi tchéco-slovaque du 2 novembre 1918 et de la loi autrichienne du 6 février 1919, introduit en Pologne le type de juridiction administrative copié sur le Tribunal Administratif d'Autriche d'avant guerre. Or le type autrichien de la juridiction administrative fut, même en Autriche, considéré comme défectueux et peu avantageux pour les administrés et il a fallu cinquante ans de jurisprudence du Tribunal Administratif Suprême de Vienne pour combler les défauts de la législation et constituer un ensemble de normes indispensables pour assurer la légalité administrative. Excluant du recours juridictionnel, par des fins de non recevoir formelles, les actes discrétionnaires de l'administration exigeant du requérant la preuve de la violation d'un droit subjectif public, le système autrichien de juridiction administrative ne donne pas au Tribunal la liberté nécessaire pour exercer le contrôle efficace de l'administration. Que l'ancienne Autriche, en créant sa juridiction administrative en 1867, comme première brèche à l'absolutisme politique et administratif, ait voulu limiter au minimum le contrôle de l'administration, ne saurait surprendre. Mais les exigences des démocraties actuelles sont différentes et, dans les pays successeurs de l'Autriche, qui ont adopté son système de juridiction

administrative, des besoins de réforme se firent sentir dès le début. En Pologne aussi le système actuel est considéré comme un système de transition et il est à prévoir qu'en Pologne aussi l'avenir va apporter à ce sujet des modifications et que l'ensemble des garanties accordées aux administrés par la Constitution du 17 mars 1921 trouvera son entière application.

Dans le présent travail nous nous proposons de donner une analyse de l'organisation du T. A. S. de la République de Pologne sur la base de la loi du 3 août 1922 et des textes qui l'ont suivie (1).

Nous exposerons d'abord les diverses solutions du problème de l'organisation du contentieux administratif devant lesquelles s'est trouvé le législateur polonais. Nous mentionnerons les mesures transitoires adoptées et les projets discutés à la Diète Constituante. Nous examinerons le texte adopté par les Constituants le 17 mars 1921. Nous aborderons ensuite la partie principale du travail qui sera l'analyse de l'organisation introduite par la loi du 3 août 1922 et les textes suivants au point de vue de la compétence, de l'organisation et de la procédure de la Haute Assemblée et nous terminerons par une critique d'ensemble du système et quelques conclusions de lege ferenda.

(1) Loi du 3.VIII.22. *Journal des Lois* 67.600; Loi du 22.IX.22 J. L. 89.800; Ordonnance du Président de la République 25.XI.22. J. L. 105.916; Ordonnance du Prés. Rép. 31.VII.23. J. L. 80.630; Arrêté du Conseil des Ministres du 18.VIII.23. J. L. 86.670; Arrêté du Cons. des Min. du 26.XI.23. J. L. 126.1020; Arrêté du Cons. des Min. du 3.III.24. J. L. 21.227; Loi du 28.V. 24. J. L. 50.505; Arrêté du Cons. des Min. 15.VII.25. J. L. 77.538; Loi du 25.III.26. J. L. 37.237; Arrêté du Cons. des Min. du 30.IV.26. J. L. 44.270; Arrêté du Cons. des Min. et du Ministre des Finances du 16.VI.26. J. L. 74.424; Avis du Président du Cons. des Min. du 26.VI. 26. J. L. 68.400; Arrêté du Cons. des Min. du 19.XI.26. J. L. 116.672; Ordonnance du Prés. Rép. du 7.II.28. J. L. 13.94; Avis du Premier Président du T. A. S. du 20.2.28. *Moniteur Polonais* 41.56; Ordonnance Prés. Rép. 25.V.28. J. L. 57.537; Avis du Premier Président du T. A. S. 4. VIII.28. *Mon. Pol.* 179.392.

PREMIÈRE PARTIE

**La question du contentieux administratif
devant la Diète constituante (1918-1919)**

CHAPITRE PREMIER

APERÇU CRITIQUE DES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

§ 1. *Généralités.* — I. Au moment de la restauration de l'Etat polonais indépendant, quand il s'est agi de donner à cet état une structure juridique complète, il se posa, entre autres questions, le problème de l'organisation de la juridiction connaissant des litiges intéressant les autorités publiques. La question se posa si la connaissance de ces litiges devait être laissée aux tribunaux judiciaires ou bien s'il fallait, pour en connaître, organiser des tribunaux spéciaux administratifs.

Lors de la lutte qui occupa tout le xix^e siècle pour fonder le régime de la légalité et poser des barrières efficaces à l'arbitraire des gouvernants, les Etats de l'Europe occidentale ont élaboré des institutions nationales adaptées aux conditions et à la mentalité des peuples composant ces Etats, destinées à donner des garanties efficaces pour assurer la légalité de l'action administrative.

La Pologne, devenue la proie des conquérants avant le commencement de cette lutte pour l'Etat de droit, n'a pu participer dans ce mouvement en créant ses propres institutions. Les Empires copartageants imposèrent au peuple polonais leurs propres formes juridiques, contraires aux conceptions politiques et juridiques du peuple polonais, contraires à ses traditions de liberté et à son idéal civique. Aussi, lorsque en Europe Occidentale, dans la seconde moitié du xix^e siècle, l'Etat de droit est devenu la forme normale de l'organisation

politique, sur les terres polonaises régnait, dans une plus ou moins grande mesure, suivant les régimes, l'absolutisme, la division de la population en ordres : noblesse, bourgeoisie, paysans avec des règles juridiques différentes pour chacun des ordres et le régime féodal. Ce n'est que le plus tard possible et avec la plus grande répugnance que les gouvernements impériaux se décidaient à appliquer dans les provinces polonaises les règles protectrices de la légalité créées pour les autres provinces et, dans beaucoup de cas, ils limitaient le champ d'application de ces règles par des restrictions spéciales.

II. En 1918 l'Etat polonais trouva sur les diverses parties de son territoire les institutions laissées par les anciens Empires. Ces institutions différaient considérablement entre elles et, surtout, elles ne donnaient pas les garanties suffisantes pour la protection efficace de la légalité. Aussi, d'une part, la nécessité de rendre uniforme la législation sur tout le territoire de la République et, d'autre part, le désir de créer une organisation appropriée à un Etat démocratique, fit chercher à la Diète Constituante, dès le début de ses travaux sur la nouvelle Constitution, une solution de principe du problème de la juridiction administrative, les dispositions relatives devant être incorporées dans le texte même de la Constitution. Et comme, par la suite de l'arrêt forcé du développement politique pendant le XIX^e siècle, la Pologne ne possédait pas ses propres formes nationales des institutions qu'il s'agissait d'adopter, le législateur polonais, dut se tourner vers l'étranger pour puiser l'exemple dans les législations des pays qui avaient créé et pratiqué ces institutions. Les divers projets d'organisation de la juridiction connaissant des matières administratives, soumis à la Diète Constitution ou débattus dans le monde juridique polonais, lors de la discussion de la Constitution, s'appuyaient donc, plus ou moins, sur les systèmes les plus caractéristiques connus de la pratique des autres Etats et, en particulier, d'une part, sur le système anglo-américain et belge; d'autre part, sur les systèmes français, prussien et autrichien.

§ 2. *Le système anglo-américain.* — Le système anglo-américain, avec la théorie de la suprématie de la loi comme fondement historique et théorique (1) et (2) ne pouvait ne pas exercer un certain attrait sur les esprits en Pologne, habitués à chercher dans les théories et la pratique de la vie politique anglaise, la solution de divers problèmes de droit public.

Par l'absence de toute différence pratique entre le droit civil et le droit administratif et l'application dans les procès de droit privé, par l'absence de tout pouvoir discrétionnaire pour l'administration, celle-ci devant toujours agir d'après les textes des lois en vigueur ou d'après les précédents judiciaires; par la plénitude d'attributions au profit de la juridiction ordinaire liée au pouvoir par les Tribunaux de contrôler, censurer et réformer les actes de l'administration, le système anglo-américain cadrerait bien avec les thèses formulées par certains partis politiques avancés de Pologne et reçut de ces partis un support chaleureux. Cependant lorsqu'on le soumet à une analyse impartiale, on découvre dans ce système certaines particularités qui rendent douteuse la possibilité de la transplanter sur un terrain différent de celui où il s'est formé historiquement. En effet, les conceptions administratives anglo-américaines, comme tout le système de droit anglo-américain, sont le produit du développement spécifique du peuple anglais, portent en elles les traits caractéristiques de la race et sont liées étroitement à la vie du peuple qui les a formées. L'empirisme et le culte des précédents, l'absence des règles fixes déterminant les rapports entre l'Etat et les corps autonomes, le grand développement de l'autonomie locale réduisant à presque rien le contrôle de l'Etat, la soumission de tous les actes de l'administration à la censure du juge, tout ceci sont des produits des traditions politiques, juridiques et constitutionnelles anglaises, basés sur des lois coutumières

(1) A. V. DICEY. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1908, London, p. 321 et s.

(2) PERCY ASHLEY. *Local and Central Government*. London, 1906, p. 288 et s.

immémoriales. Les formes de la procédure administrative devant les Tribunaux judiciaires, les divers writs, ont la même source traditionnelle et antique, puisés comme ils sont pour la plupart dans les coutumes normandes. La tradition joue donc dans toutes les conceptions administratives anglaises un rôle tout spécial, impossible à remplacer sur un autre terrain. Si, malgré son empirisme et son manque de tout système, l'organisation anglaise se maintient dans son pays d'origine, c'est seulement grâce à la haute culture politique et juridique du peuple anglais et à sa mentalité spéciale. Là, où cette organisation a été transplantée sur un terrain différent, comme aux Etats-Unis, où les anciennes traditions anglo-saxonnes se sont relâchées avec l'accroissement de la population mixte, tous les défauts de l'organisation ressortent au jour et souvent l'arbitraire des administrations, dans certains Etats, va de pair avec l'arbitraire des juges, contre lequel les autorités administratives et judiciaires fédérales sont impuissantes à lutter.

D'autre part, il faut relever que la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public est, dans le système anglo-américain, aussi bien en matière de contrats, qu'en matière de délits et de quasi-délits, loin d'être reconnue complètement et les droits des individus sont loin d'être entièrement sauvegardés. Ce qui est libre en Angleterre et aux Etats-Unis ce sont les poursuites contre les fonctionnaires et, encore, dans ce dernier pays, avec de nombreuses réserves, formulées par la jurisprudence (3). L'Etat est, en principe, considéré non-responsable et aucune poursuite ne peut être intentée contre lui sans son consentement (4). Cette règle a

(3) Les cours admettent les recours contre actes illégaux des fonctionnaires (*Hans v. Louisiana* 134. U. S. I. ou *Osborne v. United States Bank*, 9 Wheaton, 738.842.4) et admettent même des demandes tendant à enjoindre aux fonctionnaires de s'abstenir à l'avenir d'un acte illégal (*Pennoyer v. Mc. Connaughty* 140. U. S. I.), mais en d'autres cas assimilent les plaintes contre les fonctionnaires aux plaintes contre l'Etat et opposent soit la fin de non recevoir générale dérivant de l'onzième amendement de la Constitution interdisant les poursuites contre les Etats par les autres Etats, ou bien le principe de la non responsabilité de l'Etat.

(4) JAMES PARKER HALL, *Constitutional Law*. Volume XII. *American Law and Procedure*, p. 365. Chicago, 1927.

été étendue sur les autres personnes morales administratives, en tout cas sur les comtés et les paroisses, townships aux Etats-Unis. Elle a permis les nombreuses répudiations des engagements des Etats de l'Union, (Louisiane 4 fois (5)). Et bien qu'encore à ce point de vue, en Angleterre, les défauts du système soient amortis par le sens et le respect traditionnel de la légalité, particuliers à la mentalité anglaise et que la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales y sont, de plus en plus largement, reconnue par les Tribunaux (6), la situation n'est pas la même aux Etats-Unis, où le principe de la non-responsabilité de l'Etat est généralement invoqué et appliqué comme règle, aussi bien par rapport à l'Etat qu'aux autres personnes morales de droit public, sauf dans certaines exceptions admises par la jurisprudence en matière purement locales (7).

Toutes ces raisons expliquent pourquoi le système anglo-américain ne pouvait être pris sérieusement en considération pour être adopté en Pologne.

§ 3 *Le système belge.* — Le système belge attira aussi l'attention des partisans de l'unité de la juridiction en Pologne. Dans ce système, toutes les contestations entre les personnes morales de droit public et les individus basées sur des rap-

(5) J. PARKER HALL, *op. cit.*, p. 366.

(6) En matière contractuelle les demandes contre l'Etat prennent la forme d'un recours gracieux, pétition of right, soumise à la condition d'une autorisation à accorder par l'Attorney General, mais, en pratique, cette autorisation n'est jamais refusée. DICEY, *op. cit.*, page 556.

En matière de délits et de quasi-délits il n'y a aucune voie de recours ni contentieuse ni gracieuse contre l'Etat. La seule voie est l'action contre le fonctionnaire coupable, mais, en pratique, le gouvernement, dans beaucoup de cas, paye les dommages auxquels a été condamné le fonctionnaire. DICEY, p. 556.

(7) REGLE : la non-responsabilité; a) Askew v. Hale County 54. Ala. 639; b) Lorillard v. Town of Monroe 11. N. Y. 392; c) Eastman v. Meredith 36. N. H. 284.

EXCEPTION : responsabilité en matières locales : a) Moulton v. Scarborough 71. Me. 267; b) Bailey v. Mayor 3 Hill. N. Y. 531; c) Barnes v. District of Col. 91. U. S. 540. Le tout cité dans *Walter Cook. Municipal Corporations*. Vol. IX. *American Law and Procedure*, page 64. Chicago, 1927.

ports de droit privé sont de la compétence des tribunaux judiciaires; pour ce qui concerne les litiges de droit public, ils sont, en principe aussi de la compétence de la juridiction ordinaire, sauf certains procès de nature administrative, énumérés limitativement, pour lesquels des juridictions spéciales ont été créés. Ces juridictions sont cependant, au même titre que les juridictions de droit commun, soumises au contrôle de la Cour de Cassation, placée à la tête du pouvoir judiciaire.

Le défaut du système belge que l'on a relevé lors des débats en Pologne, est que certaines questions de droit public, impliquant l'appréciation de la légalité des actes de l'administration, échappent à tout recours contentieux et sont de la compétence exclusive de l'administration elle-même. Ainsi les contestations au sujet de la légalité des élections communales, les contestations entre les communes et les établissements de bienfaisance, les appels des commissions Provinciales, des Bourses d'Etudes, etc. (8). Nous allons voir plus loin comment on a voulu en Pologne obvier à ce défaut du système belge et créer un système garantissant l'unité de la juridiction en adjoignant à tous les tribunaux et cours judiciaires, à côté des chambres civiles et criminelles, des chambres spéciales de droit administratif, compétentes dans toutes les contestations de droit public, avec la Cour de Cassation unique à la tête.

§ 4. *Le système français.* — Les partisans de la séparation de la juridiction administrative en Pologne avaient comme modèles trois systèmes différents, pratiqués en Europe : les systèmes français, prussien et autrichien.

(. — 1° Le système français est le plus développé de tous et il est en même temps le plus de tous contraire à l'idée de l'unité du pouvoir judiciaire. Il rend l'administration indépendante vis-à-vis de la justice ordinaire par l'adoption du principe que juger un litige intéressant l'administration, ce n'est

(8) LANGROD. *Précis de la juridiction administrative*, page 56. Varsovie, 1925 (en polonais).

pas faire autre chose encore qu'administrer et aboutir en pratique à la double conséquence.

a) L'incompétence absolue des tribunaux judiciaires dans les litiges intéressant l'administration et dérivés aussi bien des décisions que des contrats administratifs, à moins d'un texte spécial; cette incompétence s'étendant aussi bien sur l'appréciation de la légalité de l'acte (contentieux de la légalité) que sur ses conséquences pécuniaires (contentieux de la responsabilité).

b) L'incompétence absolue des tribunaux judiciaires pour interpréter, même incidemment, un acte administratif dont le sens est douteux, ni d'en apprécier la légalité, lorsque cet acte intervient au cours d'un procès judiciaire et que la solution du procès dépend du sens ou de la légalité de cet acte administratif. Dans ce cas, le tribunal judiciaire se trouve en présence d'une question administrative préjudicielle et, devant elle, il doit surseoir à statuer et suspendre toute la procédure jusqu'à ce que le sens ait été interprété ou la question de la légalité ait été tranchée par l'autorité compétente pour en connaître.

2° Comme le système anglo-américain, auquel il est diamétralement opposé, le système français constitue un produit historique d'un développement particulier des institutions politiques en France, et, comme tel, il indique certaines particularités qui en font difficile la réception intégrale pour des peuples ayant passé par un développement historique différent.

Le point de départ à ce système fut donné par une interprétation particulière donnée en France au principe de la séparation des pouvoirs. La Révolution proclama la règle que toute société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée n'a pas de Constitution (9). En organisant cette séparation, les hommes de la Révolution édictèrent la prohibition

(9) Art. 16. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Const. du 3.IX.1791.

pour les tribunaux de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, suspendre l'exécution des lois, ni entreprendre sur les fonctions administratives ou citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions (10). Mais d'autre part, ils rendirent la justice indépendante de l'administration en supprimant les attributions de cassation conférées jusqu'alors au Conseil du Roi et les transportant à un Tribunal de Cassation tout à fait indépendant du Pouvoir Exécutif placé à la tête des autres Tribunaux (11).

Mais le souvenir des envahissements des anciens Parlements fit que la connaissance des procès intéressant l'administration ne fut pas confiée à la justice ordinaire. Une série de lois successives détachèrent du contentieux un certain nombre d'affaires qui, dès lors, ont formé, sous la même dénomination commune, le contentieux administratif et en donna la connaissance à l'administration active elle-même, qui se trouvait ainsi transformée en juge de sa propre cause. Ensuite, cette compétence des Tribunaux à l'égard des procès administratifs fut étendue. On interprète la prohibition faite aux Tribunaux de s'immiscer dans l'administration par les textes révolutionnaires comme fondant l'incompétence générale des Tribunaux judiciaires à l'égard des procès intéressant l'administration et ces textes sont encore aujourd'hui considérés en France comme formant la base de la répartition des compétences.

Confiée d'abord à l'administration active, la connaissance des procès administratifs passa ensuite à des Tribunaux administratifs nouvellement créés. Conseil de Préfecture comme juridiction administrative inférieure et à compétence limitée et Conseil d'Etat comme juridiction administrative supérieure. Cependant ces juridictions continuent à conserver de fortes attaches avec l'administration. Les juges administratifs ne jouissent pas de l'inamovibilité et sont ou bien recrutés dans l'administration active comme les conseillers d'Etat ou bien aspirent à y entrer comme les conseillers de Préfecture. Avec

(10) Loi 16.24 août 1790. Const. 3.IX.1791, Titre III, Ch. V. art. 3.

(11) Loi du 27.XI.1790. Const. 3.IX.1791. Titre III, ch. V., art. 19 et s.

le système de justice retenue longtemps pratiqué, le Conseil d'Etat ne possédait même aucun pouvoir propre de juridiction : il ne jouait d'autre rôle que celui d'un conseil consultatif du chef du Pouvoir Exécutif. Même aujourd'hui, sous le régime de la justice déléguée, le Conseil d'Etat n'est pas un vrai Tribunal. Il continue à être investi de fonctions juridictionnelles en même temps que délibérantes et à être composé de fonctionnaires plus ou moins mêlés à l'administration. Les formes de procédure ne doivent servir que pour faciliter au Conseil la tâche de prononcer une décision juste dans l'intérêt d'une bonne administration. La confusion des fonctions à la base du Conseil d'Etat lui permet de se considérer comme un supérieur hiérarchique de l'administration et c'est dans ce rôle qu'il tranche les litiges intéressant l'administration. Toujours la règle est maintenue qu'un pareil litige ne peut, sauf texte spécial, être tranché par l'autorité judiciaire indépendante de l'administration.

3° Comme conséquence de ce principe, la compétence de la juridiction administrative en France englobe non seulement le contrôle de la légalité des actes de l'administration, mais la majeure partie des litiges dans lesquels l'administration est partie, sans exclure les litiges ayant pour base les contrats conclus par l'administration, les limites de cette compétence variant avec la jurisprudence du Conseil d'Etat. La répartition des compétences est peu précise et empirique, les dérogations des deux côtés ne pouvant, souvent, être rationnellement expliquées.

4° Créée et organisée pour assurer l'indépendance absolue de l'administration, vis-à-vis de la justice ordinaire, et pour procurer une marche régulière et rapide des services publics, même au prix des droits individuels, la juridiction administrative française est arrivée néanmoins à assurer une protection très efficace aux droits des administrés. La raison, en est que le Conseil d'Etat s'est toujours considéré comme chef suprême de l'administration, conservant la haute main sur tous les

rouages administratifs. En veillant à la bonne marche des services, il comprit qu'il était dans l'intérêt de l'administration de laisser parvenir jusqu'à lui toutes les plaintes des administrés et de reconnaître, cas échéant, leur bien fondé. Ainsi le souci d'assurer une bonne administration amena, par surcroît, une protection efficace des droits individuels (12).

II. La question se posa si, et dans quelle mesure le système français de juridiction administrative pouvait être transplanté en Pologne. Il est connu que dans la première moitié du XIX^e siècle, une partie de la Pologne actuelle, constituée en Duché de Varsovie et puis en Royaume du Congrès, a vécu sous le régime français qui y avait été introduit par l'Empire, avec le Conseil d'Etat à Varsovie et des Conseils de Préfecture dans les départements, mais que la Russie supprima définitivement ces institutions par l'oukaz du 10 mars 1867 (13). Aussi ces institutions n'ont-elles laissé aucune trace appréciable dans la législation de la Pologne actuelle à laquelle le législateur de 1919 aurait pu renouer.

1°) Pour ce qui concerne le contentieux de la légalité, aucun doute n'existe sur les grands avantages que la Pologne aurait acquis en adoptant, en 1919, les formes créées par le Conseil d'Etat français.

a) Le contentieux d'annulation français, dans sa forme la plus achevée de recours pour excès de pouvoir, constitue l'œuvre la plus féconde de droit administratif moderne et l'institution de contrôle juridictionnel de l'administration la plus achevée qui ait été organisée dans les cadres du régime administratif. Les actes de puissance publique les plus graves, les plus discrétionnaires de leur nature, sont soumis, grâce à lui, au contrôle juridictionnel. Avec le développement de la théorie de détournement de pouvoir, le Conseil d'Etat étend la notion de la légalité des actes administratifs : il fait respecter non seulement la lettre et l'esprit de la loi, mais scrute les motifs

(12) JACQUELIN. *Cours de droit administratif*, 1926-27.

(13) LANGROD. *Précis de la juridiction administrative*, page 174.

déterminants faisant agir l'administration et apprécie ainsi l'acte du point de vue de la moralité administrative. Le recours en cassation, bien que plus timide (14), remplit à l'égard des actes des tribunaux administratifs inférieurs le même rôle de contrôle juridictionnel très efficace.

b) Il faut relever aussi, comme une particularité très avantageuse du système français, le large pouvoir prétorien dont jouit le juge administratif, le pouvoir créateur de jurisprudence du Conseil d'Etat qui lui permet de poursuivre sa pratique libérale des concessions par abandon des prérogatives de l'administration (15), soit qu'il crée ou perfectionne des formes nouvelles de procédure, établit de nouvelles théories juridiques ou interprète d'une manière libérale les textes.

Pour tous ces motifs, l'adoption des formes françaises pour le contentieux de la légalité pouvait être recommandée en Pologne sans aucune réserve.

c) Il est vrai que les auteurs français font ressortir le caractère mixte, contentieux et gracieux, du recours pour excès de pouvoir, qui allie aux pouvoirs contentieux du juge les pouvoirs de police juridique de l'administrateur supérieur, et rend possible le caractère prétorien de la jurisprudence de l'excès de pouvoir, dû à un mélange de juridiction et de pouvoir discrétionnaire (16). Il est aussi vrai que d'autres auteurs, allant plus loin, nient entièrement le caractère contentieux du recours pour excès de pouvoir, comme fondé sur la violation d'un intérêt (17), et expliquent le pouvoir du Conseil d'Etat d'examiner les actes discrétionnaires de l'administration, pouvoir qui, d'après ces auteurs dépasse les limites du contrôle de la légalité, comme ceux du chef suprême de l'administration plutôt que comme ceux du juge. Cette objection fut d'ailleurs soulevée aussi en 1919-1920 en Pologne par ceux qui voulaient

(14) APPLETON. *Traité élémentaire du contentieux administratif*. Paris, 192, p. 525.

(15) HAURIOU. *Précis de droit administratif*. Paris, 1927, p. 968.

(16) HAURIOU. *op. cit.*, p. 385.

(17) M. JACQUELIN à son cours.

assurer à l'organe appelé à se prononcer en matière administrative le caractère strictement juridictionnel.

d) Il y a cependant des raisons qui permettent d'affirmer la possibilité de conserver les pouvoirs analogues à ceux dont jouit le Conseil d'Etat sans dépasser les limites du contrôle de la légalité et tout en assurant à l'organe qui les exerce un caractère entièrement juridictionnel.

D'abord le recours pour excès de pouvoir, malgré son caractère mixte, doit néanmoins être considéré comme contentieux, parce qu'il tranche des litiges par des solutions de droit. Ces solutions de droit ne sont pas de même nature que celles qui interviennent dans les procès civils, vu que le Conseil d'Etat ne reconnaît pas le droit subjectif des partis, mais pose des règles objectives et disciplinaires; il ne dit pas le droit subjectif du réclamant, mais le droit objectif qui s'impose à l'administration (18). Ceci est un contentieux tout spécial, mais c'est un contentieux tout de même.

Mais M. Hauriou, tout en reconnaissant le caractère contentieux du recours pour excès de pouvoir, ne veut pas qu'on l'enferme dans les limites du contrôle de la légalité, car il a en outre, d'après lui, par l'application de la théorie de détournement de pouvoir, un aspect de police judiciaire (19).

Il nous paraît, cependant, qu'il est possible de conserver le recours pour excès de pouvoir sans sortir des limites du contrôle de la légalité. Au fond, le Conseil d'Etat même en maniant le détournement de pouvoir, n'apprécie pas, à proprement parler, l'opportunité de l'acte; il laisse intact le pouvoir de la libre appréciation laissé par la loi à l'administration. Il résout toujours une question de droit, à savoir si l'administration n'a pas dépassé les limites extérieures, techniques, et intérieures, morales — serions-nous tentés de dire — posées à sa libre appréciation. Et quelques larges que puissent être parfois les pouvoirs d'appréciation de l'administration, celle-ci ne peut jamais être déterminée par un but étranger à un service pu-

(18) HAURIOU, *op. cit.*, page 386.

(19) HAURIOU, *op. cit.*, page 387.

blic, ni même par un but de service public, mais étranger aux buts qu'avait en vue la loi en donnant compétence à l'administration (20).

L'idée de la compatibilité du maintien du contrôle des motifs de l'action administrative dans les cadres du contrôle juridictionnel de la légalité fut confirmée, après la guerre, par la Tchécoslovaquie dont le Tribunal Administratif Suprême a tous les caractères d'un organe purement juridictionnel, indépendant de l'administration, avec toutes les prérogatives et immunités de la magistrature accordés à ses membres. Le Tribunal se prononce, par voie d'annulation, sur la légalité des actes administratifs. Les actes discrétionnaires de l'administration ne sont pas exclus de sa compétence : il exerce sur ces actes le contrôle juridictionnel. Il ne le fait pas, cependant, en se faisant juge de leur opportunité, mais, comme il l'a dit lui-même, dans un de ses arrêts (21.1.1919, N. 191), en déterminant les limites légales de la libre appréciation, en examinant si l'administration ne les a pas dépassées ou si elle ne s'est pas laissée guider par des motifs autres que ceux qu'avait en vue le législateur. Tout ceci le Tribunal Tchécoslovaque le fait dans les cadres d'un recours indubitablement contentieux et sans sortir de ses pouvoirs qui sont limités par la loi au contrôle de la légalité.

II. a) Par opposition au caractère objectif et disciplinaire du contentieux de l'annulation, le contentieux de pleine juridiction pratiqué par le Conseil d'Etat constitue une voie de droit subjective. Tandis que le premier contrôle la légalité des actes administratifs, indépendamment de leur exécution, le second règle les conséquences juridiques de l'exécution des actes, des opérations et des agissements provenant de la marche des services publics. Dans le contentieux de l'annulation le demandeur se plaint de la violation du droit en général; dans le contentieux de la pleine juridiction il excipe d'un tort fait à son droit personnel. Aussi dans le premier la juridiction ad-

(20) DUGUIT. *Traité de droit Constitutionnel*, 11.303.1925.

ministrative se borne à contrôler la légalité de l'acte et s'il est contraire au droit elle l'annule, tandis que dans le second elle examine la situation en fait et en droit, alloue des indemnités, réforme les décisions de l'administration. Par le contentieux de la pleine juridiction, les tribunaux administratifs français ressemblent aux tribunaux civils; ils sont juges du fait et du droit; ils statuent sur le fond du procès, leur décision est déclarative de droit, elle constate ce qui est dû, condamne à la restitution ou à paiement, elle est exécutive par elle-même, elle emporte hypothèque (21, 22, 23).

Le domaine d'application du contentieux de pleine juridiction englobe (24) : 1° les contestations qui s'élèvent entre l'administration et les particuliers au sujet des divers contrats intéressant la marche des services publics; 2° les débats qui s'élèvent sur les obligations pécuniaires de l'administration nées des autres sources d'obligations (quasi-contrats, quasi-délits, la loi; enfin 3° les contestations relatives à des opérations administratives d'où résultent des obligations ou des droits (comptabilité publique, impôts, recrutement de l'armée, opérations électorales).

b) Au sujet de la possibilité d'adopter par la Pologne les règles du contentieux administratif français de pleine juridiction il faut noter ce qui suit :

α) Jusqu'à vers la fin du XIX^e siècle, la doctrine et la jurisprudence française admettaient que le contentieux des actes de gestion accomplis au nom des administrations publiques est judiciaire, sauf une disposition législative spéciale. On entendait par actes de gestion (25) ceux que l'administration accomplit en qualité de gérant et d'intendant des services pu-

(21) HAURIOU. *Précis de droit administratif*, page 415. Paris, 1927.

(22) BARTHÉLEMY. *Traité élémentaire de droit administratif*, 10^e édit., p. 186.

(23) APPLETON. *Traité élémentaire du contentieux administratif*. Paris, 1927, p. 34.

(24) LAFERRIÈRE. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. 2^e édit. T. I, p. 16, Paris, 1896.

(25) LAFERRIÈRE. *Op. cit.* T. I, p. 485.

blics et non comme dépositaire de la souveraineté, les facultés que l'administration exerce dans l'accomplissement de ces actes n'excédant pas, en général, celles que les citoyens possèdent en vertu du droit privé ou qu'ils peuvent s'attribuer par des conventions de droit privé. De là, la conclusion que bien que l'intérêt public motive ces actes (contrats conclus en vue des services publics, engagements pécuniaires des administrations contractés dans le même but, etc.), en général la puissance publique n'y intervient pas.

Mais vers le début du xx^{e} siècle, la jurisprudence du Conseil d'Etat, tirant les conséquences de la législation révolutionnaire prohibant l'immixtion des Tribunaux dans les actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, supprima la différence entre les actes de puissance publique et les actes de gestion et la remplaça par l'idée de service public. D'après cette jurisprudence, lorsque la responsabilité de l'administration est engagée en dehors des contrats, la compétence administrative s'impose toutes les fois que cette responsabilité est mise en jeu à l'occasion du fonctionnement des services publics. Lorsque l'acte dérive d'un contrat, la jurisprudence distingue entre les contrats appartenant à l'un des types propres au droit privé et les contrats ou conventions qu'elle considère propres au droit public; les premiers sont de la compétence des tribunaux judiciaires, les seconds de la compétence des tribunaux administratifs (26, 27, 28).

Cette extension de la compétence administrative en France est expliquée par l'interprétation des textes révolutionnaires ayant pour but de soustraire à la justice ordinaire la connaissance de tous les actes intéressant le fonctionnement des services publics; elle aurait de grandes difficultés à être admise par un pays qui n'a pas les mêmes raisons historiques favorisant cette extension. Dans les législations en vigueur en

(26) APPLETON. *Op. cit.*, p. 114 et s.

(27) GASTON JÈZE. *Principes généraux du droit administratif*, 2^e édit., p. 249. Paris, 1930.

(28) GASTON JÈZE. *Les contrats administratifs*. 1925.

Pologne, avant l'œuvre de l'unification, la distinction entre les actes de puissance publique et ceux de gestion, les premiers dominés par le droit public, les seconds par le droit privé, était généralement admise et maintenue (29, 30, 31, 32). Cette distinction fut maintenue également dans la doctrine polonaise (33, 34, 35), et elle constitua la base de la discussion lors des débats au sujet de l'organisation uniforme de la juridiction des litiges intéressant l'administration. L'acte administratif dont la légalité doit être soumise au contrôle juridictionnel est pris toujours dans le sens étroit d'acte de puissance publique, impliquant commandement et contrainte, unilatérale par nature (36, 37).

Nous sommes d'avis qu'il était dans l'intérêt de la bonne administration de la justice en Pologne de ne pas s'éloigner de ce critérium dans la répartition des compétences. Nous sommes d'avis que comme on doit s'opposer d'une part à l'idée de Kelsen (38, 39), qui supprime toute différence entre le droit public et le droit privé et n'apprécie pas à sa juste valeur la nécessité pour les administrations publiques de se servir des actes de commandement exigeant des règles juridiques spé-

(29) OTTO MAYER. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Volume I, p. 13. Muenchen und Leipzig, 1924.

(30) DR. RUDOLF HERRMANN HERRNRITT. *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, p. 267 et s. Tuebingen, 1921.

(31) FRITZ FLEINER. *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*. 1928, p. 183 et s.

(32) KARL KORMANN. *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte*, 1910, p. 14 et 28 et s.

(33) C. BEREZOWSKI. *Akt Administracyjny*. *Encyclopédie de droit public*. Varsovie, 1916 (en polonais).

(34) KUMANIECKI. *Akt Administracyjny*. 1913 (en polonais),

(35) T. HILAROWICZ. *Le Tribunal Administratif Suprême de Pologne*. Varsovie, 1925, p. 95 et s. (en polonais).

(36) En sens contraire. WALTER JELLINEK. *Zweiseitiger Verwaltungsakt und Verwaltungsakt auf Unterwerfung*. 1925, p. 84 et s.

(37) Wolrad Schwertfeger. *Die Theorie der Beamtenanstellung unter besonderer Bewecksichtigung der Lehre vom zweiseitigen Verwaltungsakt*. Thèse. Goettingen, 1927.

(38) Kelsen *Allgemeine Staatslehre*, 1925, p. 80-91.

(39) Kelsen *Hauptprobleme des Staatsrechtslehre*, 1923, p. 268 et s.

ciales, on doit d'autre part rejeter la tendance d'étendre la compétence des juridictions administratives sur les actes qui, par leur nature, ne sont pas des actes administratifs au sens étroit du mot (40). En attribuant à la juridiction administrative des contrats faits pour le fonctionnement des services publics on s'attache surtout au but de l'acte pour justifier cette compétence. Or le but d'un acte ne peut à lui seul en changer la nature (41). Que les contrats interviennent en vue de la gérance des services publics, ou en vue de la gestion du domaine privé, ce sont toujours des contrats et par conséquent, des manifestations de la qualité patrimoniale dominées par le droit privé.

2) En matière du contentieux de l'indemnité en dehors des contrats contre les administrations publiques, la répartition des compétences entre les deux juridictions en France ne peut que difficilement être énoncée en une formule unique. On peut dire, en tout cas, que la majeure partie de ce contentieux est aujourd'hui de la compétence administrative. La justice ordinaire reste compétente, en principe et sauf texte contraire, en matière des droits individuels et en matière de propriété, comme elle est, d'ailleurs, aussi, en principe, seule compétente en matière d'état et de capacité civile. Tout le restant du contentieux de l'indemnité, pour les actes extracontractuels de l'administration, aussi bien en matière de la responsabilité de l'administration pour les conséquences dommageables des actes légalement accomplis que pour les conséquences dommageables des actes illégaux, délictueux ou quasi-délictueux et, enfin, en matière de la responsabilité pécuniaire basée sur les rapports quasi-contractuels (*condictio indebiti*, *negatorum gestio*), est aujourd'hui de la compétence administrative. Au sujet de la responsabilité extracontractuelle de l'administration, il est aujourd'hui établi comme règle que la compétence administrative s'impose toutes les fois que cette responsabilité

(40) Nous pensons à la définition de l'acte administratif donné par OTTO MEYER.

(41) JACQUELIN à son cours, 1926-27.

est mise en jeu à l'occasion du fonctionnement des services publics.

Au sujet de l'exercice de cette compétence par le Conseil d'Etat, il faut constater que la Haute Assemblée fait preuve d'une grande libéralité en admettant de plus en plus largement le recours pour les conséquences dommageables des actes légaux de puissance publique ainsi qu'en matière des fautes de l'administration et qu'elle accorde très libéralement des indemnités en vertu d'une idée d'équité ayant sa source dans le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques (42). Aussi, pratiquement, le système du Conseil d'Etat constitue une sauvegarde très efficace des droits des administrés.

γ) Au point de vue théorique on ne peut pas constater la complication des règles de la répartition des compétences entre les deux juridictions en France, les exceptions des deux côtés ne trouvant pas toujours d'explication rationnelle. D'autre part, une partie de la doctrine reproche au système du Conseil d'Etat de ne pas reconnaître, en matière de la responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle des administrations, les règles sur la responsabilité formulées par la loi civile. On fait observer que l'application des règles du droit commun avec le cumul des responsabilités de l'administration et de l'agent coupable, tout au moins pour les fautes de service très graves, et avec la responsabilité subsidiaire des administrations dans le cas des fautes personnelles des agents, présenterait une garantie beaucoup plus efficace aux administrés (43). La question se pose si la connaissance de toutes les conséquences pécuniaires des actes de l'administration créant en faveur des administrés et à charge de l'administration des droits à indemnité ne devrait pas être laissée à la juridiction ordinaire. Il est incontestable que cette dernière tendance a eu une grande influence en Pologne lors de l'organisation de la juridiction des actes de l'administration à tel point qu'on a trouvé nécessaire

(42) JACQUELIN à son cours, 1926-27.

(43) JACQUELIN à son cours, 1926-27.

d'y insérer les règles relatives dans le texte de la loi constitutionnelle (Art. 98 et 121 de la Const. du 17 mars 1921).

III. Le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de la validité des juridictions administratives françaises constitue la conséquence directe de l'interprétation donnée en France au principe de la séparation des pouvoirs tel qu'il a été formulé par les textes de la Révolution. La juridiction judiciaire, incapable de connaître des actes de l'administration, en comprenant sous ce terme aussi bien les décisions que les contrats administratifs, ne peut non plus interpréter le sens ni apprécier la validité de ces actes lorsque la question surgit incidentellement au cours d'un procès engagé devant les Tribunaux judiciaires.

Lorsque au cours d'un débat judiciaire une contestation se produit sur le sens ou la validité d'un acte de l'administration, invoqué aux débats, et que la solution de cette question incidente est nécessaire à celle du débat au fond, une question préjudicielle naît, qui devra être tranchée au préalable par l'autorité administrative, le tribunal judiciaire devant surseoir à statuer sur le fond, jusqu'à ce que cette difficulté soit résolue.

Il ne peut être douteux que cette nécessité de surseoir à l'examen du litige principal jusqu'à la fin d'une longue procédure administrative, compliquée encore par l'exercice des voies de recours, ne risque d'éterniser les procès (44). Aussi, même en France, on se demande aujourd'hui s'il ne serait pas plus simple de laisser le juge du litige principal connaître aussi des questions préjudicielles, en application de la règle *accessorium sequitur principale* (45).

En Pologne, cette dernière règle avait existé avant l'unification et elle a été adoptée, sans difficultés, par la nouvelle législation (46).

(44) APPLETON. *Op. cit.*, p. 644.

(45) HAURIOU. *Op. cit.*, p. 958, note

(46) Pour le T. A. S. voir HILAROWICZ. *Op. cit.*, p. 197.

IV. Dans le contentieux de répression, l'administration française possède, exceptionnellement, des attributions répressives: elle est chargée de punir les auteurs de certains délits. Ces attributions répressives se rattachent à la police et la conservation du domaine public et ont pour but d'assurer l'intégrité de ce domaine, son affectation exclusive aux usages que la loi lui a assignés, la réparation des dommages qui lui sont causés. A l'inverse de la répression pénale, dont l'objet essentiel est de réprimer les infractions en infligeant des peines aux délinquants, la répression administrative en France tend, avant tout, à faire disparaître les conséquences matérielles de l'infraction, notamment en ordonnant la restitution du terrain usurpé sur le domaine public, la réparation des dégâts causés, etc. (47).

Le contentieux répressif administratif français concerne les contraventions de la voirie et les contraventions à la police du roulage. Cependant, dans les deux groupes, il y a des distinctions à faire. Pour les contraventions de la voirie, la compétence administrative englobe toutes les contraventions de la grande voirie et pour la petite seulement, celles concernant les usurpations et les anticipations; les dégradations et les détériorations sont réprimées par la justice ordinaire. Pour les contraventions à la police du roulage, les textes distinguent également entre celles qui sont de la compétence administrative et les autres qui sont réprimées par les tribunaux judiciaires.

Toutes ces distinctions sont assez arbitraires et s'expliquent difficilement. Il est, d'autre part, plus conforme aux principes de conserver à la justice ordinaire la connaissance de toutes les matières répressives. Cette règle doit être considérée d'autant plus importante en Pologne, où, du fait des anciennes législations, l'administration active possède des pouvoirs étendus d'infliger, pour des infractions contre l'ordre, la sécurité et la salubrité publique, des peines de police comportant des amendes et même des peines d'emprisonnement. Dans ces con-

(47) APPLETON. *Op. cit.*, p. 41 et s.

ditions la possibilité d'appel à l'autorité judiciaire est une garantie indispensable aux administrés et elle a été considérée si importante en Pologne qu'elle fut incorporée dans la Constitution (art. 72).

V. Au sujet de la procédure devant les juridictions administratives françaises on relève qu'elle est du type inquisitorial, comme la procédure criminelle par voie d'instruction, par opposition à la procédure civile qui est du type accusatoire. On fait ressortir que la procédure administrative est très supérieure à cette dernière où les parties sont représentées par les avoués personnellement intéressés à la multiplication des actes. Cette procédure est dirigée par le juge et, avant tout, écrite, tous les moyens devant faire l'objet d'un exposé écrit, soumis au juge et communiqué à la partie adverse, qui permet d'éviter les surprises (48).

Il est certain qu'étant donné la dualité des conseils (avocats et avoués dans la procédure civile française, ces derniers rémunérés d'après un tarif basé sur le nombre des actes de procédure accomplis), et le caractère obligatoire du ministère d'huissier pour la signification des actes de procédure, la procédure administrative française, qui supprima et cette dualité et l'intervention de l'huissier, constitue un réel progrès et peut être considérée, de ce chef, plus simple et plus économique. Il faut relever aussi les avantages de la dispense des formalités et des frais, en particulier la dispense du ministère d'avocat, devant la juridiction administrative française, pour faciliter certains recours. On a soulevé, cependant, des objections contre l'assimilation du procès administratif au procès pénal par l'adoption de la procédure inquisitoriale. Dans la littérature étrangère les opinions à ce sujet sont partagées, la majorité des auteurs semblent cependant se prononcer contre cette assimilation (49).

En Pologne l'opinion prédomine que le procès administratif

(48) APPLETON. *Op. cit.*, p. 324.

(49) OTTO MAYER. *Op. cit.*, I. 141, note 4.

doit être assimilé plutôt au procès civil (50) et que la procédure à adopter doit, dans les grandes lignes, suivre la procédure civile. Par suite de l'absence dans le droit en vigueur en Pologne du principe de la dualité des conseils et par suite des règles plus simples sur la signification des actes de procédure, l'adoption par les juridictions administratives de la procédure du type accusatoire semblait ne pas devoir présenter d'inconvénients.

§ 5. *Le système prussien.* — I. Par opposition aux systèmes anglais et français, produit d'un lent développement historique, le système prussien a été créé de toutes pièces par les juristes et est d'origine toute récente. L'organisation de la juridiction administrative en Prusse date de l'époque de la réorganisation de l'administration après 1870. Jusqu'alors, la tendance était vers l'attribution du contentieux administratif et du contrôle de l'administration, là où ce contrôle fut admis, aux Tribunaux judiciaires. La Constitution de Francfort de 1849 supprima même toutes les juridictions administratives, en étendant la compétence des tribunaux judiciaires sur toutes les violations de la loi (*Rechtsverletzungen*). Bien que cette disposition fut restée inappliquée, une loi de 1861 étendit la compétence des tribunaux judiciaires sur les matières des prétentions des fonctionnaires contre l'Etat ainsi que sur le contentieux des contributions (51).

Ce n'est que la loi du 13 décembre 1872 et les lois suivantes, inaugurant la réforme de l'administration provinciale et locale, qui forment le retour vers la juridiction administrative, en créant une juridiction administrative séparée de la juridiction ordinaire, avec trois degrés des tribunaux, dont deux inférieurs étroitement liés à l'administration centrale et autonome et ayant un organe purement juridictionnel et indépendant à la tête.

Cette organisation prussienne, la plus achevée dans toute

(50) LANGROD. *Op. cit.*, p. 115 et s. et p. 121.

(51) LEMAYR. *Rechtsschutz im Oeffentlichen Rechte. Verwaltungsgerechtigbarkeit und Verwaltungsgerichtshof*, 1905-1909.

l'Allemagne, forme une combinaison des principes français et anglais. A la France elle emprunte l'idée et les principes généraux, la conception administrative avec la centralisation et la séparation de la juridiction administrative; aux sources anglaises elle puise la participation de l'élément électif, des organes de l'autonomie provinciale et locale (52).

Aux degrés inférieurs l'organisation prussienne présente une confusion complète des fonctions juridictionnelles avec celles de l'administration active. Au premier degré, les délégations de cercle et les délégations municipales (Kreis und Stadtausschuesse) recrutées par voie d'élection dans les Conseils de Cercle, organes délibérants de l'administration autonome territoriale ou dans les conseils municipaux, sous la présidence d'un fonctionnaire de l'administration active, exercent en même temps la juridiction administrative et fonctionnent comme administrations collectives d'Etat et autonomes. Au-dessus, les délégations de district ou de régence (Bezirks ou Regierungsausschuesse) présentent la même confusion; composés des membres élus par les délégations de province, organe permanent exécutif de l'administration autonome provinciale et de deux fonctionnaires, dont un magistrat, tous les deux nommés à vie, inamovibles et jouissant de toutes les prérogatives de la magistrature, ces délégations cumulent également les fonctions juridictionnelles et exécutives; lorsqu'elles siègent au contentieux, c'est le magistrat qui préside.

A la tête de tout l'édifice est placé le T. A. S. de Berlin, composé à moitié de magistrats et à moitié de hauts fonctionnaires, nommés à vie, inamovibles et jouissant de toutes les prérogatives de la magistrature.

2. La répartition des compétences entre la juridiction ordinaire et la juridiction administrative suit en principe la différence entre les litiges de droit public (53) et ceux de droit

(52) GNEIST. *Der Rechtsstaat. Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen*. Berlin, 1883-1885.

(53) *Oeffentlichrechtliche Rechtsstreitigkeiten* par opposition aux *Buergerlichrechtliche Rechtsstreitigkeiten*.

privé et est basée sur la différence entre le droit public et le droit privé. La juridiction administrative est compétente pour les actes faits par les administrations publiques, agissant en exercice de la puissance publique, lorsque l'administration agit par rapport à l'individu comme une *potentior persona* par ordre et contrainte. Par contre la juridiction ordinaire est compétente lorsque l'administration, dans ses droits et obligations, est opposée à l'individu sans que ces rapports aient le caractère d'actes de contrainte, d'*imperium*, donc dans tous les actes de patrimonialité. Mais dans ces cadres généraux de répartition il y a des déviations au profit de la juridiction ordinaire. Tous les litiges de droit public ne sont pas en pratique de la compétence de la juridiction administrative. Ne sont considérés comme faisant partie du contentieux administratif par nature, n'exigeant aucun texte formel de loi attribuant la compétence à la juridiction administrative, que les litiges du domaine des règlements de police (*Polizeiverordnungen*), comprenant tous les arrêtés et décisions de la police d'Etat dans l'exercice de la sauvegarde de l'ordre et de la sécurité publique (54) (55).

En dehors de ce domaine propre à la juridiction administrative prussienne, sa compétence doit être basée sur un texte formel de loi; limitée, dans le texte fondamental de 1883 à 160 articles, cette énumération comprend, dans la dernière édition, 943 articles (56) (57). Il est évident que malgré tous

(54) Loi du 7.IV.13 et ordonnance du 18.III.14.

(55) Sauf cependant les recours contre les décisions pénales de la police (contentieux de répression) qui est de la compétence des Tribunaux ordinaires.

(56) *Die Zuständigkeit der preussischen Verwaltungsgerichte und Beschlussbehoerden*. Berlin, 1911.

(57) La connaissance de certains litiges administratifs fut attribuée par des textes à des organes spéciaux, indépendants de la juridiction administrative générale; ainsi le contentieux des impôts directs (sur le revenu et sur la fortune) aux Commissions des Contributions et au Tribunal Fiscal d'Empire à Munich, les litiges intéressant l'administration des Eaux à l'Office des Eaux (Loi du 7.IV.1913 et Ordonnance du 18.III.1914). Ces compétences spéciales de juridiction furent supprimées en Pologne sur les territoires polonais ayant fait partie de la Prusse par l'art. 35 de la loi du 3 août 1922 sur le T. A. S., J. L. 67.600.1922.

les soins apportés par le législateur pour tenir à jour une pareille énumération, il peut y arriver des lacunes. Aussi, en Prusse, une double règle est en vigueur à ce sujet. D'abord le gouvernement peut, sur la demande de la partie, attribuer la compétence à la juridiction administrative pour un cas non prévu; ensuite, dans tous les cas où le doute subsiste au sujet de la compétence, celle-ci doit être attribuée aux Tribunaux judiciaires. Les questions préjudicielles n'exigent pas une procédure spéciale devant la juridiction administrative; la règle *accessorium sequitur principale* est appliquée, mais les décisions au sujet de ces questions émanant des Tribunaux ordinaires peuvent être attaqués pour une deuxième fois devant les juridictions administratives et vice versa.

3) Les juridictions administratives prussiennes ont le pouvoir non seulement d'annuler, mais aussi de réformer les actes administratifs. Certaines affaires administratives doivent passer par tous les trois degrés de juridiction pour arriver au jugement final; d'autres passent seulement deux instances; d'autres enfin sont portées directement au T. A. S. La compétence du T. A. S. est donc triple: il juge tantôt comme instance de révision avec pouvoir de réformation des jugements des délégations de cercle, jugés en appel par les délégations de régence; tantôt comme deuxième instance en appel des jugements en première instance des délégations de régence; tantôt en première instance et en dernier ressort.

Le recours en révision devant le T. A. S. est ouvert contre les arrêts en dernier ressort dans le cas d'une erreur essentielle dans le jugement attaqué causé par fausse application ou inapplication de la loi ou dans le cas des vices essentiels dans la procédure (58) (59) (60) (61).

(58) STENGEL. *Woerterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes*. 1890, article intitulé *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preussen*.

(59) SCHULTZE. *Das Staatsrecht Preussens. Handbuch des oeffentlichen Rechtes von Marquandsen*. Berlin, 1909.

(60) SPIEGEL. *Die Verwaltungsrechtswissenschaft*. Berlin, 1909.

(61) GROTTFEND. *Lehrbuch des preussischen Verwaltungsrechtes*. Berlin, 1890.

4) Parallèlement à la confusion des fonctions juridictionnelles et administratives aux deux degrés inférieurs de la juridiction administrative prussienne, deux procédures différentes sont possibles pour agir devant ces juridictions. L'une c'est la procédure par décision administrative : le recours hiérarchique non formel appelé en allemand *Beschlussverfahren*, le recours étant porté en première instance à la délégation du cercle entre les mains de son président, le chef du cercle et en deuxième instance à la délégation de régence entre les mains du président de régence. L'autre, c'est le recours formel dit recours contentieux, *Verwaltungsstreitverfahren*, porté à la délégation du cercle et, en appel, à la délégation de régence, sauf pour les affaires où la procédure commence à l'un des degrés supérieurs de la juridiction. Ainsi, aux deux degrés inférieurs de la juridiction décident dans les deux procédures les mêmes organes, seulement le recours contentieux est jugé d'après les règles spéciales de procédure garantissant aux parties la même situation que celle dont jouissent les parties devant les Tribunaux judiciaires, tandis que dans le recours en *Beschlussverfahren* les mêmes organes décident comme des organes d'administration sans forme de procédure spéciale, la demande prenant la forme d'une plainte (*Beschwerde*) tandis que dans le premier cas elle consiste en recours proprement dit (*Anklage*). Au-dessus, le recours en *Beschlussverfahren* va au conseil de province, corps consultatif, en majorité élu, aux côtés du président de province, tandis que le recours contentieux va au T. A. S. D'ailleurs, dans la procédure hiérarchique le requérant a aussi le droit, après avoir passé par toutes les instances administratives, de déférer la décision administrative en dernière instance au T. A. S.

5) Au sujet des qualités que doit posséder le demandeur, pour former le recours, il faut noter qu'en principe le but de la juridiction administrative prussienne consiste dans la sauvegarde des droits subjectifs publics. D'après le texte de 1883 le requérant est tenu de prouver que l'acte attaqué par suite de la non application ou de la fausse application de la loi le

lèse dans ses droits ou bien que la situation des faits était telle qu'elle n'autorisait pas l'administration à faire l'acte incriminé (62). Cependant à côté de ce principe on admit, dès le début, qu'un but aussi important de la juridiction administrative était de sauvegarder l'ordre juridique objectif. Le législateur prussien put aller facilement dans cette dernière voie grâce au système d'énumération appliqué, pour fixer les matières tombant sous la compétence de la juridiction administrative : il le fit en réalité en ajoutant à la liste toujours de nouvelles affaires où il ne s'agissait que de la sauvegarde des normes de droit objectif ne constituant point des droits subjectifs des administrés (63) (64). Cette tendance du législateur prussien est allée si loin que dans certains cas il a admis même l'*actio popularis*, le requérant n'ayant même besoin de prouver aucun intérêt personnel dans l'affaire. C'est ainsi que déjà le texte fondamental de 1883 dans son article 57 prévoit que chaque citoyen peut former le recours contre le déclassement ou déplacement des voies publiques; la même règle est appliquée dans le contentieux électoral (65) (66).

(6) Les questions de la libre appréciation ne sont pas exclues de la compétence de la juridiction administrative prussienne par une fin de non recevoir formelle, pareille à celle qui existe dans la loi autrichienne correspondante. Le caractère discrétionnaire des actes administratifs attaqués ne constitue pas un empêchement à l'exercice du contrôle juridictionnel. Toutefois comme les tribunaux administratifs prussiens sont des organes juridictionnels et non administratifs, le principe est maintenu que, sauf une disposition spéciale, là où la loi a laissé à l'administration le pouvoir de régler une affaire donnée suivant sa libre appréciation, la juridiction adminis-

(62) *Preussisches Landesverwaltungsgesetz vom 1883 § 127*. Chez FLEINER, *op. cit.*, p. 257.

(63) Loi de 1883, § 15-17, citée chez FLEINER, p. 257.

(64) FRIEDRICH. *Die Verwaltungsrechtspflege*. Volume I, p. 284 et s.

(65) FLEINER. *Op cit.*, p. 257.

(66) FRIEDRICH. *Op. cit.*, vol. II, p. 628.

trative n'entre pas dans le contrôle de l'opportunité de la mesure prise. Mais elle a toute la latitude pour contrôler si les dispositions légales au sujet de l'exercice la libre appréciation de la part de l'administration ont été sainement appliquées. Elle a le pouvoir de contrôler les limites, extérieures et intérieures, de cette libre appréciation. Elle contrôle si l'administration n'a pas dépassé les limites posées par la loi à la discrétion de l'administration (*Ermessensueberschreitung*, excès de pouvoir) et si l'administration, en faisant usage de la libre appréciation, n'a pas eu en vue des motifs autres que ceux que la loi avait en vue (*Ermessensmissbrauch*, détournement de pouvoir). La loi prussienne va dans certains cas plus loin et donne, dans certaines matières, le pouvoir à la juridiction administrative d'apprécier l'utilité et l'opportunité des actes de l'administration (67) (68). D'autre part, l'art. 127 du texte fondamental prussien, donne à la juridiction administrative le pouvoir d'examiner dans chaque cas si la situation des faits était telle qu'elle autorisait l'administration à faire l'acte incriminé (69) (70).

7) Le contentieux de l'indemnité contre les personnes morales administratives est de la compétence des tribunaux ordinaires.

Pour les actes légaux de l'administration, en exercice de la puissance publique, la règle est appliquée que l'Etat est tenu à dédommager ceux qui doivent sacrifier leurs droits ou intérêts spéciaux au bien général (71). Cette règle avait cependant subi des restrictions importantes (72) (dommages de guerre et erreur judiciaire) et fut remplacée par la législation d'Empire, plus libérale (73).

(67) FLEINER, *op. cit.*, p. 259, note 62.

(68) Loi prussienne du 1^{er} août 1883, 56-66.

(69) FLEINER, *op. cit.*, page 146, note II.

(70) LAUN, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*. Wien, 1910, p. 47 et s.

(71) *Allgemeines Preussisches Landrecht*, § 75.

(72) Ordre du Cabinet du 4.12.1831.

(73) Lois du 20.V.1898 et art. 153 de la Constitution de Weimar.

Pour les actes délictueux ou quasi délictueux des fonctionnaires en exercice de leurs fonctions on distingue entre les actes d'autorité et les actes de gestion. Dans le premier cas on applique les art. 31 et 89 du Code Civil qui décident que l'Etat et les autres personnes morales de droit administratif sont directement responsables pour les fautes de service de leurs agents avec le recours contre l'agent coupable. D'autre part, l'art. 839 du Code Civil établit la responsabilité des fonctionnaires pour leurs fautes personnelles et, implicitement, la responsabilité subsidiaire de l'Etat.

Pour les actes d'autorité la règle était appliquée que l'Etat était responsable seulement si un texte existait formulant cette responsabilité pour le cas en espèce (74) (75).

8) Au sujet de la procédure devant les juridictions administratives prussiennes on peut dire que, d'après l'avis de certains juristes étrangers qui l'ont étudiée (76) elle constitue un modèle de rapidité et de simplicité. Elle est basée, dans ses grandes lignes, sur les règles de la procédure civile.

II. En passant maintenant à la question de la possibilité d'adopter le système prussien en Pologne, nous devons constater que ce système possède plusieurs avantages très considérables. La participation dans les juridictions administratives inférieures des représentants des administrés, le caractère indépendant de la juridiction suprême, l'admission à côté de la défense des droits subjectifs de la sauvegarde de l'ordre public objectif, l'admission du contrôle juridictionnel des actes discrétionnaires, la procédure simple et rapide, sont des avantages très appréciables. Mais, d'autre part, le système possède certains vices très importants. On peut lui reprocher la grande confusion entre les fonctions juridictionnelles et

(74) FLEINER, *op. cit.*, 275 et s. et 289 et s.

(75) La Constitution de Weimar a innové dans cette matière et formulé la règle de la responsabilité de l'Etat pour toute les fautes des fonctionnaires en exercice de leurs fonctions avec le recours contre le fonctionnaire et la compétence des Tribunaux judiciaires.

(76) LANGROD., *op. cit.*, p. 141.

administratives aux degrés inférieurs et la dépendance dans laquelle se trouvent les juridictions inférieures de l'administration territoriale active, le chef de cette administration étant appelé à présider toujours les juridictions de premier degré et celles de deuxième dans certains cas (77). Cette influence de l'administration est toutefois neutralisée, en quelque sorte, par le caractère entièrement ou en majorité électif de ces juridictions, les liens intimes entre celles-ci et les organes de l'autonomie locale et le caractère absolument indépendant de la juridiction suprême placée au sommet de l'édifice.

Il faut relever, également, comme vice du système, l'absence ou l'insuffisance de l'élément professionnel dans les juridictions inférieures. La participation des représentants des administrés aux degrés inférieurs est très précieuse pour faciliter à déterminer la situation des faits dans les litiges, mais à condition qu'à côté de ceux-ci siègent des juges professionnels ayant la pratique des questions de droit administratif. Or, dans les juridictions administratives prussiennes de premier degré, les représentants de la population siègent seuls, sous la présidence des fonctionnaires, tandis que dans celle de deuxième degré un seul magistrat fait partie de la juridiction.

Enfin, il faut noter que la méthode consistant à attribuer la compétence à la juridiction administrative dans chaque cas particulier par un texte de loi (sauf pour les règlements de police qui constituent pour ainsi dire le contentieux administratif par nature) ne peut être recommandée. Elle ne permet pas de faire face à toutes les exigences de la vie pratique, les listes d'énumération des matières soumises à la compétence des juridictions administratives doivent être fréquemment revisées et la stabilité et la sécurité du commerce juridique peuvent s'en ressentir.

§ 6. *Le système autrichien.* — I. Le système qui dut, en pratique, avoir l'influence décisive sur la législation polonaise

(77) Lorsqu'elles siègent en procédure hiérarchique (Beschlussverfahren).

fut le système autrichien, adopté dans la partie autrichienne de l'ancienne monarchie dualiste.

1) Les bases du système autrichien de l'organisation de la juridiction administrative diffèrent sensiblement des systèmes français et prussien. En adoptant, à partir de 1860 une décentralisation très prononcée de l'organisation politique de la moitié autrichienne de la monarchie, le gouvernement autrichien créa une organisation de juridiction administrative adaptée à cette décentralisation administrative. La décision dans la presque totalité des questions administratives intéressant les administrations provinciales et locales fut abandonnée, par l'administration d'Etat aux organes de l'autonomie provinciale. On considéra que cette organisation suffisait pour assurer l'objectivité et le contrôle de l'administration dans les provinces. Aussi le problème de la sauvegarde des règles du droit positif et de la bonne administration fut laissé aux soins de ces organes autonomes. La juridiction administrative fut, par contre, organisée avec le but de sauvegarder les droits subjectifs publics de l'individu reconnus par le droit positif, dans les cas où l'individu ne pouvait pas trouver justice devant les organes des administrations autonomes provinciales. D'ici découle le principe fondamental de la recevabilité des recours contentieux administratifs en Autriche. Il fallait qu'un texte reconnût un droit subjectif public et prescrivit, pour faire valoir ce droit, la procédure contentieuse administrative pour ouvrir à l'individu lésé par la violation de ce droit le recours à la juridiction administrative. Ainsi tout requérant devant la juridiction administrative autrichienne devait-il, en premier lieu, faire preuve que l'acte administratif attaqué violait un de ses droits subjectifs publics, reconnus par le droit positif.

Sur ces bases, la juridiction administrative autrichienne comportait : a) une seule instance de juridiction sous la forme d'un Tribunal Administratif; b) exclusion de la juridiction de toute participation des administrés; c) pouvoir du Tribunal limité seulement à l'annulation des actes, sans le pou-

voir de les réformer; d) admission de la violation des droits subjectifs publics comme condition essentielle de l'admissibilité du recours ; e) comme conséquence, limitation de la compétence du Tribunal à la sauvegarde des droits subjectifs publics avec l'énumération des cas exclus de la compétence de la juridiction administrative.

2) Conformément à ces principes la loi du 22.X.1875 complétée par les textes des 12.III.1894 et 21.IX.1905 créa un Tribunal Administratif (Verwaltungsgerichtshof) à Vienne. Les conseillers du Tribunal jouissaient de toutes les prérogatives de la magistrature et, en particulier, de l'inamovibilité. Un quart des conseillers étaient recrutés parmi les magistrats; les autres, parmi les fonctionnaires supérieurs.

La compétence du Tribunal s'étendait sur tous les ordres et décisions de l'administration d'Etat ou des administrations autonomes de tout degré lésant un droit subjectif public des administrés. Par contre, le Tribunal n'était pas compétent si la décision administrative attaquée tranchait un litige non pas entre l'administration et un administré, mais entre deux particuliers ou deux personnes morales de droit privé. De la même manière le Tribunal était incompétent dans le cas où l'ordre ou la décision attaquée violaient non pas un droit subjectif public, mais un droit subjectif privé. Dans tous ces cas la compétence revenait aux Tribunaux judiciaires.

En basant ainsi la compétence de la juridiction administrative sur la clause générale de la sauvegarde des droits subjectifs publics (78), la loi indique deux causes d'annulation : d'abord la violation de la loi et, ensuite, la violation des formes; les vices essentiels ou l'insuffisance de la procédure lésant les droits du requérant peuvent amener l'annulation de l'acte au même titre que l'illégalité. D'autre part la loi énumère les matières exclues de la compétence de cette juridiction. Les plus importantes sont, en première ligne, les matières formant

(78) Cf. BARTHÉLEMY. *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français*. Thèse, Paris, 1899.

la compétence des tribunaux judiciaires, puis celles de la compétence du Tribunal d'Empire et, enfin, les matières laissées à la libre appréciation de l'administration « pour autant cependant que l'administration est autorisée à procéder selon la libre appréciation ».

Le T. A. est seulement juge de cassation. Il peut annuler, mais ne peut pas réformer un acte administratif. Le recours, pour pouvoir être formé, doit avoir passé par tous les degrés hiérarchiques de l'administration compétente dans la matière. Le recours devant le T. A. est ainsi formé contre la décision en dernier ressort de la dernière instance administrative compétente.

3) Une partie du contentieux administratif est relevée au T. A. et confiée au Tribunal d'Empire : Ce dernier T, dont le rôle principal était de juger les conflits entre la justice ordinaire et le T. A. jugeait en qualité de juge administratif les litiges de droit public entre des personnes morales de droit public, les recours des citoyens contre la violation des droits politiques fondamentaux garantis par la loi constitutionnelle ainsi que le contentieux de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public dans les limites où ce contentieux était exclu de la compétence des Tribunaux de droit commun. Par opposition au T. A., le Tribunal d'Empire avait le pouvoir non seulement d'annuler, mais aussi de réformer l'acte administratif attaqué.

4) Au sujet de la procédure devant le T. A. nous avons déjà dit que le recours devant le T. A. ne pouvait être formé avant d'épuiser la voie hiérarchique administrative. Le Tribunal n'examinait pas les points de fait du litige et se basait sur l'état des faits établi par la dernière instance administrative. Si le Tribunal annulait une décision administrative, il renvoyait le dossier à l'autorité administrative dont émanait la décision annulée et cette autorité était liée par l'avis du Tribunal. D'ailleurs le recours au Tribunal n'avait pas l'effet suspensif d'exécution.

La procédure devant le T. A. ressemblait beaucoup à la procédure devant les Tribunaux ordinaires et était réglée par des textes spéciaux. Par contre, la procédure devant les autorités administratives n'était réglementée par aucun texte. En pratique, la procédure contentieuse administrative autrichienne était assez lente, comme devant passer par quatre instances, dont trois administratives (79) (80) (81) (82). Le T. A. dans sa jurisprudence formula peu à peu des règles de procédure administrative, tenant lieu d'un code de procédure administrative.

II. Les défauts principaux du système autrichien sont d'abord l'interdépendance exigée entre l'admissibilité des recours et la preuve de la violation des droits subjectifs publics, et, en second lieu, la possibilité de rejeter par une fin de non recevoir formelle les questions de la libre appréciation de l'administration. Les deux restrictions précédentes sont rendues encore plus onéreuses par la prohibition formulée à la juridiction administrative de vérifier dans les cas normaux l'établissement et la constatation des points de fait et la réunion du dossier par l'administration. Si le T. A. d'Autriche malgré ce défaut de la loi sut assurer des garanties aux droits des administrés en se rapprochant plus ou moins par ce fait des règles suivies dans le pays de l'Europe Occidentale, c'était seulement après beaucoup d'hésitations et de tâtonnements, d'une façon fragmentaire et peu suivie.

Aussi les pays successeurs de l'Autriche, qui ont adopté après la guerre le système de la juridiction administrative autrichienne (83), ont senti le besoin de réformer de cette juridiction dans les deux points cités plus haut. Le T. A.

(79) TETZNER. *Das oesterreichische Administrativverfahren*. Wien, 1925.

(80) FLEINER, *op. cit.*, p. 259.

(81) ULLBRICH. *Oesterreichisches Verwaltungsrecht*, Wien, 1904, p. 361 et s.

(82) HERRNRITT. *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*. Tuebingen, 1921, p. 518 et s.

(83) République d'Autriche, loi du 6.2.1919; République Tchécoslovaque, loi du 2.XI.1919.

tchécoslovaque posa dès le début de son activité des règles précises, admettant dans toute son ampleur le contrôle juridictionnel des limites de la libre appréciation (84); le législateur autrichien dans l'article 129 de la Constitution du 10 octobre 1920 concernant la compétence du T. A. ne mentionne pas la libre appréciation comme devant former une fin de non recevoir au recours, et avec l'amendement à la Constitution du 30.VII.25 abandonne le principe rigoureux de la restriction de la compétence du T. A. à la sauvegarde des droits subjectifs en introduisant à côté de celle-ci, comme but de la juridiction administrative, le contrôle de la régularité des actes administratifs du point de vue de la légalité objective, par admission des recours en annulation sans nécessité de la preuve de la violation des droits subjectifs.

En Pologne, le système Autrichien dut jouer un rôle prédominant dans l'organisation de la juridiction administrative. Nous aurons donc l'occasion, dans la suite de notre travail, de revenir encore souvent sur les particularités de ce système.

(84) Arrêt du 21.1.1919, N. 191.

CHAPITRE II

MESURES DE TRANSITION

Au moment de sa restauration, l'Etat Polonais, ne pouvant immédiatement établir pour tout son territoire ses propres conceptions de la juridiction administrative, dut introduire, d'abord, des mesures provisoires ayant pour but de faire fonctionner les institutions laissées par les anciens Empires occupants ou bien dut créer, au moins à titre de transition, certaines institutions qui y manquaient.

§ 1. *Territoires de la Pologne ayant fait partie de l'Autriche.*
— Pour les territoires de Pologne ayant fait partie de l'Autriche ce fut le décret du Chef d'Etat du 8 février 1919.J.L.15. 200.1919 qui inaugura ces mesures de transition en décidant que les attributions de l'ancien T. A. de Vienne passaient, à partir de la date de la promulgation du décret, à la Cour Suprême (Cour de Cassation) de Varsovie, auprès de laquelle on créa en même temps une chambre spéciale pour les litiges de droit public, composée des membres de l'ancien T. A. de Vienne. Le décret omit cependant de régler la question des attributions conférées précédemment en Autriche au Tribunal d'Empire lequel, comme juge administratif, était compétent en matière des violations des droits politiques garantis constitutionnellement, en matière des litiges de droit public entre les personnes morales de droit public et en matière de la responsabilité de droit public de l'Etat et des autres personnes morales de droit public, dans la mesure où cette matière

échappait à la connaissance des tribunaux judiciaires. Ces litiges restèrent donc provisoirement en suspens. Toutefois, en ce qui concerne les questions de la violation de la part de l'administration des droits politiques garantis constitutionnellement, comme le texte polonais du 8.2.19 n'en fait point mention d'une façon spéciale, on peut supposer qu'il était dans les intentions du législateur polonais que ces questions fussent traitées, au point de vue du contrôle juridictionnel, de la même manière que toutes les autres questions d'illégalité dans les actes de l'administration. D'autre part, la solution des conflits entre l'Etat et les pays (provinces), qui jouait un rôle très important dans les compétences du Tribunal d'Empire, perdait toute importance en Pologne, d'abord par suite de l'absence de l'antagonisme latent entre l'Etat et les provinces, antagonisme qui caractérisait l'organisation politique autrichienne et, ensuite, par suite du fait que le champ d'activité des corps autonomes territoriaux polonais, qui devaient remplacer les organisations provinciales autrichiennes, était en ce moment extrêmement restreint et leur organisation définitive à peine ébauchée. Par contre, on pourrait affirmer que la compétence dans les litiges de droit public entre l'Etat et les autres personnes morales de droit public pouvait tacitement être assumée par la Cour Suprême de Varsovie sur la base des règles générales sur le contrôle juridictionnel de la légalité formulées dans les textes autrichiens sur le T. A., sauf cependant pour les questions du contentieux de la responsabilité de la compétence du Tribunal d'Empire et dont la connaissance, par analogie, ne pouvait pas être revendiquée sur la base des règles d'organisation du T. A. d'Autriche et qui devaient nécessairement passer logiquement aux tribunaux judiciaires (1). C'est d'ailleurs de cette manière qu'on interpréta le silence du texte du 8.2.19 plus tard, lors de la mise en vigueur de la loi sur le T. A. de Pologne du 3.VIII.22.J.L.67.600.

(1) Les autres pays successeurs d'Autriche n'ont pas commis la même omission. La loi italienne du 14.XI.1919 décide que le Conseil d'Etat de Rome hérite de toutes les compétences des T. A. et Tribunal d'Empire

Il faut noter que la Cour Suprême de Varsovie se déclara également compétente, malgré l'absence de texte, dans les litiges de droit public de compétence du Tribunal administratif de Budapest pour les territoires de Pologne ayant fait partie de la Hongrie.

§ 2. *Territoires de la Pologne ayant fait partie de la Prusse.*

— Pour les territoires de Pologne ayant fait partie de la Prusse la loi de la Diète Constituante du 1^{er} août 1919 (2) concernant l'administration provisoire de ces territoires, décide que, du jour de sa promulgation, les attributions du T. A. S. de Berlin passeraient, jusqu'à la formation du T. A. S. de Pologne à la Haute Cour de Province à Poznan (3). Plus tard, lors de la réorganisation des juridictions dans ces territoires, l'arrêté du Ministère des Territoires ci-devant Prussiens, du 6.IV. 1920 (4) transfère les compétences, en matière de la juridiction administrative, dans les limites des compétences du T.A.S. de Berlin, à une chambre spéciale de la Cour d'Appel de Poznan, composée d'une section jugeant en matière administrative générale et d'une section pour le contentieux des contributions. Chacune des sections jugeait au nombre de trois membres, mais les deux sections pouvaient former une assemblée réunie à la demande du président de l'une des deux sections, ou lorsque la section voulait, dans une question juridique importante, changer sa jurisprudence antérieure.

Il faut noter que les deux textes susmentionnés n'ont rien décidé au sujet des litiges de droit public précédemment attribués à la connaissance de l'Office Prussien des Eaux, du Tribunal Fiscal d'Empire à Munich et de certaines autres

d'Autriche dans les territoires ci-devant autrichiens passés à l'Italie. Dans le même sens se prononce la loi tchécoslovaque du 2.XI.1918. Dans la République d'Autriche les compétences du Tribunal d'Empire passèrent au Tribunal Constitutionnel.

(2) J. L. 64.385.1919.

(3) Ancienne Oberlandesgericht.

(4) *Journal Officiel Ministère des Territoires ci-devant Prussiens*, 20.174.1920 (en polonais).

juridictions administratives spéciales. Ces questions durent être réglées seulement par la loi du 3 août 1922 (J. L. 67.600) sur l'organisation du T. A. S. de Pologne.

En même temps on entreprit la réorganisation des degrés inférieurs de l'ancienne juridiction administrative prussienne. Ces mesures furent introduites par l'arrêté du Ministre des Territoires ci-devant Prussiens du 21 février 1920 (5), rendu conformément à la loi du 1^{er} août 1919 (6) concernant l'organisation provisoire de l'administration des territoires ayant fait partie de la Prusse.

A la place des anciens Conseils de Province, conseils consultatifs en majorité électifs, placés aux côtés du Premier Président de Province et qui jugeaient comme dernière instance dans la procédure administrative hiérarchique (Beschlussverfahren), on créa les Conseils Administratifs du Palatinat composés du Palatin comme président ou d'un vice-président nommé par le Ministre, d'un fonctionnaire supérieur administratif ou d'un suppléant et de trois membres ou de suppléants élus par la Délégation du Pays, ancienne Délégation de Province, organe exécutif de l'autonomie provinciale.

A la place des anciennes Délégations de Régence, qui formaient ordinairement le deuxième degré de juridiction dans les procédures hiérarchique et contentieuse, on créa les Tribunaux Administratifs de Palatinat, composés d'un président et d'un vice-président, ayant les qualifications requises pour exercer les fonctions dans la magistrature ou appartenant à l'administration supérieure, nommés à vie par le Chef de l'Etat sur la proposition du Ministre, des juges professionnels ayant les qualifications pour exercer les fonctions dans la magistrature, nommés à vie par le Ministre et des juges non professionnels, au nombre de six, et autant de suppléants élus par la Délégation du Pays parmi les habitants du Palatinat. Le Tribunal Administratif de Palatinat siège au nombre de cinq membres, dont le président ou vice-président, un juge

(5) *Journal Officiel du Ministère*, 10.81.1920.

(6) *J. L.* 64:385.1919.

professionnel et trois juges électifs. Le Ministre peut sectionner le Tribunal en deux ou plusieurs chambres. Le palatin a le droit d'attaquer, dans l'intérêt public, les décisions du Tribunal par les mêmes voies de droit qui sont à la disposition des parties et peut déléguer à chaque audience un représentant qui a droit de déposer des conclusions. En outre, le palatin jouit, par rapport aux juridictions administratives, des droits qui appartenaient en Prusse au premier président de Province et au président de Régence.

Comme premier degré de la juridiction administrative dans les palatinats de Posnanie et Poméranie resta la Délégation d'Arrondissement, avec le Chef d'Arrondissement (starosta) à la place de l'ancien Landrat comme président et compétente, comme première instance, dans les procédures hiérarchique et contentieuse pour les matières attribuées à sa compétence par les textes en vigueur.

Plus tard l'arrêté du Conseil des Ministres du 15 octobre 1921 (7), transmet les compétences dans l'exercice de la justice sur le territoire des palatinats de Posnanie et de Poméranie du Ministre des Territoires ci-devant Prussien au Ministre de la Justice et enfin, la loi du 7 avril 1922 (8) supprima le Ministère des Territoires ci-devant Prussiens (9, 10).

§ 3. *Territoires de la Pologne ayant fait partie de la Russie.*

— Les territoires de la Pologne ayant fait partie de l'Empire Russe ne possédaient, au moment de la restauration de l'Etat polonais, de juridiction administrative organisée. Le Sénat Dirigeant de St-Pétersbourg, compétent comme instance de Cassation en matières civiles et criminelles, ainsi qu'en matières administratives, dans les cas d'ailleurs peu nombreux où le recours juridictionnel contre les actes de l'administration était

(7) J. L. 88.651.1921.

(8) J. L. 30.247.1922.

(9) LANGROD, *op. cit.*, p. 178 et s.

(10) K. CHMIELEWSKI. *Les changements de compétence dans les juridictions administratives dans les palatinats de Posnanie et Poméranie.* Posnan. Ruch prawniczy i ekonomiczny, vol. IV, fasc. 2, p. 203-207.

ouvert, avait cessé d'exercer sa juridiction en Pologne dès l'occupation allemande en 1915; la réforme des juridictions administratives, décrétée par le Gouvernement Provisoire russe en 1917, avec la formation des juridictions inférieures sous la forme de chambres de droit administratif auprès des tribunaux inférieurs, n'eut point d'application en Pologne.

De la part du gouvernement allemand d'occupation, certains essais ont été faits en vue d'introduire la juridiction administrative pour certains cas isolés. Ainsi l'ordonnance du général gouverneur de Varsovie du 11 août 1917 (11), introduit le contrôle des tribunaux judiciaires sur les décisions pénales des chefs d'arrondissement.

Le Gouvernement de la Pologne libérée ne transmet à aucune autorité les compétences exercées avant la guerre en matière du contrôle de certains actes de l'administration par le Sénat Dirigeant de St-Petersbourg; il n'introduisit, d'autre part, sur les territoires ayant fait partie de l'Empire Russe aucune mesure en vue de l'organisation d'une juridiction administrative séparée. Mais il manifesta la tendance d'introduire le contrôle des tribunaux judiciaires sur certains actes de l'administration publique. Ainsi, plusieurs décrets, organisant l'administration autonome des communes et des arrondissements, prévoient le recours juridictionnel à la Cour Suprême (Cour de Cassation) contre les décisions administratives en dernier ressort. Un pareil recours est prévu par le décret du 4 février 1919 (12) contre les décisions du Ministre de l'Intérieur en matière de partage des biens communaux en cas de sectionnement des communes. De même un recours à la Cour Suprême en matière de tutelle administrative des communes rurales et urbaines et des arrondissements (13).

A part ces mesures partielles nous ne voyons pas, dans cette partie de Pologne, des mesures en vue d'introduction du con-

(11) *Journal Officiel du Gouvernement Général de Varsovie*, 84.361.1917 (en allemand).

(12) *J. L.* 13.140.1919.

(13) Décret du 4.II.19; *J. L.* 13.141.1919.

trôle juridictionnel des actes de l'administration. Cette situation dure jusqu'à la mise en vigueur de la loi du 3 août 1922. (14) sur le T. A. S.

§ 4. *La Silésie.* — Pour la Silésie de Cieszyn et la Haute-Silésie, formant ensemble le Palatinat de Silésie, la loi constitutionnelle du 15 juillet 1920 (15) ordonne la formation d'un Tribunal Administratif de Palatinat; cette disposition fut cependant mise en vigueur après l'introduction de la législation générale du 3 août 1922 sur le T. A. S. de Pologne.

§ 5. *Mesures générales.* — En dehors des lois spéciales pour les divers territoires de la Pologne on peut citer parmi les mesures de transition une loi de caractère général introduisant le contrôle juridictionnel de certains actes de l'administration d'une façon uniforme sur tout le territoire de l'Etat polonais. Ceci fut fait par la loi du 6 juillet 1920 concernant l'organisation des offices agraires (16), remplacée plus tard par la loi du 11 août 1923 (17) concernant les compétences du Ministre des Réformes Agraires et l'organisation des Offices et des Commissions Agraires. Cette loi organise le recours juridictionnel devant la Cour Suprême contre les décisions en dernier ressort de la Commission Agraire Centrale. Celle-ci forme la dernière instance administrative pour émettre des décisions en matière de la mise en vigueur et de l'exécution pratique du plan de morcellement de la propriété foncière, établi par l'Etat. Elle est d'ailleurs compétente seulement dans la mesure, où la compétence concernant ces matières est enlevée par le texte aux tribunaux judiciaires; le règlement d'exécution à la loi précitée du 23 août 1920 (18) donne les règles concernant l'admissibilité du recours devant la Cour Suprême. Ce recours a le caractère d'un pourvoi en cassation. Il est ouvert à la partie en cause pour la violation ou la fausse application de la loi, la

(14) J. L. 67.600.1922.

(15) J. L. 73.497.1920.

(17) J. L. 70.461.1920.

(17) J. L. 90.706.1923.

(18) J. L. 85.567.1920.

violation des règles essentielles de procédure, l'incompétence et l'excès de pouvoir. Il n'a pas le pouvoir suspensif d'exécution, la procédure du recours est basée sur les règles de la procédure civile.

La loi du 6 juillet 1920 constitue ainsi le premier pas vers l'organisation uniforme du contrôle juridictionnel des actes de l'administration sur tout le territoire de la Pologne.

CHAPITRE III

LES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES CONCERNANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE DEVANT LA DIÈTE CONSTITUANTE

Les diverses propositions concernant l'organisation de la juridiction administrative, soumises à la Diète dans les projets de Constitution ou discutées dans la presse en ce moment, peuvent être classées en deux groupes, suivant qu'elles préconisent l'unité du pouvoir judiciaire compétent pour tous les litiges de quelque matière qu'ils soient, ou bien demandent la création de Tribunaux Administratifs spéciaux, indépendants du pouvoir judiciaire.

§ 1. *Les arguments pour et contre la séparation de la juridiction administrative dont on s'est servi en Pologne.* — Les arguments pour et contre la séparation de la juridiction administrative dont on s'est servi dans les discussions engagées à ce sujet sont en partie de nature générale, en partie liés plus particulièrement à la situation spéciale dans laquelle se trouvait en ce moment la Pologne.

Les arguments de nature générale, mis en discussion, ne diffèrent point de ceux que la doctrine juridique a formulé à ce sujet dans d'autres pays dans les circonstances analogues. Il est à noter cependant que les arguments d'ordre constitutionnel en faveur de l'unité du pouvoir judiciaire comme indispensable pour garantir l'indépendance de la justice, liés à la

conception constitutionnelle de la séparation des pouvoirs, occupent peu de place dans la discussion engagée, bien que le principe de la séparation des pouvoirs, avec le pouvoir judiciaire distinct, fut adopté dès le début comme devant servir de base à la constitution de Pologne et fut effectivement appliqué par celle-ci. D'autre part, nous ne voyons non plus les membres de la Diète ni les auteurs se servir des arguments en faveur de la séparation de la justice administrative pour garantir l'indépendance de l'administration des empiètements du judiciaire, analogues à ceux utilisés dans la conception administrative française de la séparation des pouvoirs.

La raison en est que tous les partisans de l'introduction des tribunaux administratifs séparés en Pologne voulaient donner aux tribunaux administratifs le même caractère et la même indépendance dont jouissent les tribunaux de droit commun, en assurant aux juges de ces tribunaux les prérogatives et les immunités des magistrats judiciaires, en particulier, l'inamovibilité et en attribuant à ces tribunaux le même droit dont jouissent les tribunaux de droit commun d'interpréter la loi et de contrôler la légalité des règlements. D'autre part, le développement historique de la Pologne n'ayant pas connu d'empiètements systématiques du pouvoir judiciaire sur l'administration, ce problème n'avait pas d'intérêt et ne jouait pour ainsi dire aucun rôle dans la discussion.

I. Les partisans de la séparation de la justice administrative en Pologne se sont servi, dans la discussion théorique, surtout des arguments établissant la différence entre le droit public et le droit privé (1).

Dans l'activité des autorités publiques, disent-ils, entre toujours le pouvoir plus ou moins grand de décider certains cas d'après la libre appréciation. La loi ne peut épuiser tous les cas particuliers de la vie courante, elle doit laisser aux autorités de l'administration une certaine liberté de mouvements

(1) LANGROD. *Précis de juridiction administrative*. Varsovie, 1925, p. 16. et s. (en polonais).

grâce à laquelle elles pourront, dans les limites de la loi, faire ou ne pas faire un acte d'après leur libre appréciation, en se conformant aux conditions et nécessités du temps et du lieu. Comme ce pouvoir discrétionnaire de l'administration ne s'appuie pas sur la législation positive, mais sur la libre appréciation des organes de l'administration, l'appréciation de la légalité de ces actes ne peut pas être confiée à un juge ordinaire qui décide exclusivement d'après la lettre de la loi positive. Celui-ci, en jugeant sur la base de la lettre de la loi, ramène tous les cas concrets de la vie courante à ces règles de droit. Le juge administratif a une tâche beaucoup plus compliquée. Il ne lui suffit pas de connaître la loi positive; il doit, sur la base des connaissances pratiques des choses de l'administration, ou sur la base de l'opinion des représentants de la population au courant des situations de fait, non seulement savoir appliquer la règle de droit, mais aussi apprécier à leur juste valeur certains états de faits nouveaux créés par l'administration. Les définitions du droit positif civil ou criminel ne suffisent pas pour classer tous ces phénomènes de la vie journalière que l'administration très souvent décide d'après la libre appréciation. Le juge administrateur doit avoir la possibilité de compléter, à l'instar du préteur romain et au fur et à la mesure des nécessités de la vie, toutes ces règles que par la nature des choses même, la législation positive ne peut établir et définir. Seulement en procédant ainsi le juge administratif saura concilier les considérations de l'intérêt public, si importantes dans les litiges administratifs, avec la saine application des règles du droit positif.

Or ces considérations d'intérêt général doivent occuper une place particulière dans le droit public. Le juge de droit privé, en décidant entre les prétentions contraires des parties, n'a pas le droit de se laisser guider par les considérations d'intérêt général. Il applique ces règles de droit positif aux situations juridiques individuelles. La puissance publique est intéressée à la décision seulement en ce sens que celle-ci doit être exécutée si nécessaire, par la contrainte, par la force de l'Etat, et ceci crée dans le procès civil deux rapports juridiques : un de

droit privé des parties entre elles, l'autre de droit public des parties au tribunal, l'Etat exerçant ici le contrôle sur l'individu (2).

La situation est différente dans les procès de droit public, où c'est l'individu qui exerce le contrôle sur l'Etat. Dans le procès de droit public il n'y a qu'un seul rapport juridique, c'est le rapport de droit public entre l'individu et l'autorité. La sauvegarde des droits de l'individu, l'application du droit positif aux situations juridiques individuelles n'est pas le but primaire du contrôle exercé par le juge administratif sur les actes de l'autorité. Ici ce sont les considérations de l'ordre public général, les considérations de la bonne administration qui constituent le but que doit se poser la juridiction. La sauvegarde des droits individuels vient par surcroît, par voie de conséquence.

II. Les arguments dont se sont servi les partisans de l'unité du pouvoir judiciaire peuvent être classés en deux groupes :

1° Dans le premier, nous classerons les arguments des représentants des partis radicaux qui demandaient l'unité du pouvoir judiciaire en vertu du principe de la suprématie de la loi. Ce que ces partis demandaient, c'était l'application intégrale du système anglais de l'autonomie territoriale, la restriction jusqu'au minimum du contrôle de l'Etat sur les administrations autonomes et l'exclusion du régime administratif. Ils s'opposaient à l'attribution à l'administration du pouvoir discrétionnaire et demandaient le contrôle judiciaire sur toute l'activité administrative, ce contrôle devant être exercé par les tribunaux judiciaires, en commençant par les juges de paix. Ils niaient la différence entre le droit public et le droit privé par suite de l'impossibilité de faire la délimitation entre les intérêts généraux et les intérêts privés et la nécessité de distinguer les règles de droit par leur contenu et non pas par leur but. Ils attribuaient aux raisons politiques la formation de la

(2) En ce sens JAWORSKI. Acte administratif. Enquête au sujet de la Constitution, 17.III.24, p. 241 et s. Cracovie, 1924 (en polonais).

différence entre le droit public et le droit privé, et niaient un caractère spécial à la manifestation de volonté contenue dans l'acte émanant de l'Etat. Par ce fait tombait la différence entre les actes d'autorité et les actes de patrimonialité et, par voie de conséquence, les partisans de cette opinion, toujours en vertu du principe de la suprématie de la loi, demandaient que chaque acte de l'administration que ce soit un acte d'autorité ou un simple acte de patrimonialité pût être déféré aux tribunaux ordinaires.

Les représentants de ces groupes mettaient également en doute les arguments des partisans de la séparation de la justice administrative quant à la nécessité d'une pratique professionnelle spéciale dans les choses de l'administration pour les juges administratifs. En donnant comme exemple les systèmes français et prussien, ils se demandaient comment un conseiller de préfecture de vingt-cinq ans ou un membre électif d'une juridiction administrative inférieure en Prusse pourraient avoir une connaissance plus profonde de droit administratif et des choses de l'administration qu'un juge professionnel qui a consacré toute sa vie à l'étude des règles de droit (3).

2° Cependant les partisans de la théorie de la suprématie de la loi et du système anglais sans régime administratif ne formaient qu'une minorité au sein de la Diète et leurs idées avaient peu de chance de triompher. Une autre opinion, transactionnelle celle-là, et défendue par des juristes très habiles, semblait avoir plus de chance d'être prise en considération.

Les partisans de cette dernière opinion formulaient la nécessité de faire la différence entre les litiges de droit public et ceux de droit privé par suite de l'impossibilité pratique d'éliminer toute liberté d'appréciation de l'activité administrative. Ils reconnaissaient également la nécessité pour le juge administratif d'avoir une pratique spéciale des questions de droit

(3) Cet argument dont s'est servi dans un livre publié en 1900. M. MOGILNICKI fut ensuite souvent répété dans les discussions de 1921. MOGILNICKI. *La juridiction administrative*. Varsovie, 1900 (en polonais) p. 181 et s.

administratif, si différent des règles de droit civil et pénal appliquées dans les tribunaux ordinaires. Mais, en même temps, pour des raisons théoriques liées à la situation de la Pologne en ce moment, ils voulaient maintenir l'unité du pouvoir judiciaire. Ils pensaient pouvoir atteindre ce résultat en formant, au sein des tribunaux de première instance et des cours d'appel, des chambres spéciales destinées à juger les litiges de droit administratif, la Cour Suprême servant de l'instance de cassation commune à toutes les juridictions.

Pour l'adoption de cette solution on fit valoir les arguments suivants d'ordre pratique :

a) Dans la situation financière difficile dans laquelle se trouvait l'Etat polonais à ses débuts, il convenait d'organiser les services de la manière la plus économique. L'organisation de la juridiction administrative séparée de la juridiction ordinaire demanderait au budget des sommes considérables. Il convenait plutôt de laisser le contentieux administratif aux tribunaux ordinaires, en groupant ces matières dans des chambres spéciales pour permettre aux juges d'acquérir la pratique nécessaire des choses de l'administration.

b) Les tribunaux administratifs spéciaux, ayant des attaches avec l'administration et recrutés en partie parmi les fonctionnaires administratifs, peuvent avoir une certaine justification dans les pays possédant un personnel administratif exercé et expert, au sujet duquel on pourrait nourrir l'espoir que grâce à sa pratique des choses de l'administration, il serait plus qualifié pour trancher les litiges administratifs que les magistrats de la justice ordinaire. Or, en Pologne, l'administration en ce moment était seulement en voie d'organisation et était formée des éléments très hétérogènes, pour la plupart venus des professions libérales et ne possédant pas la pratique de l'administration, à l'exception des fonctionnaires de nationalité polonaise dans les palatinats de Pologne ayant fait partie de l'Autriche où les Polonais avaient occupé des postes officiels à tous les degrés de la hiérarchie. On ne pouvait donc supposer que cette jeune administration fournirait des juges adminis-

tratifs dépassant les magistrats de la justice ordinaire par les connaissances juridiques et la pratique des choses de l'administration. Au contraire, le maintien de l'unité de la juridiction était préférable, le contrôle judiciaire pouvant servir à la jeune administration de l'école de la légalité.

c) La Pologne ne possédait pas en ce moment le droit administratif développé et compliqué dont la connaissance et l'interprétation pourrait créer des difficultés aux magistrats des tribunaux ordinaires.

d) Dans les conditions particulières de la vie politique, dans lesquelles la Pologne se trouvait, il y avait danger que chaque Tribunal spécial, séparé de l'ensemble de l'organisation judiciaire et ne respirant pas de ses traditions, ne se transformât en une institution bureaucratique, qui pourrait être entraînée à se laisser guider par la politique du moment et par la raison d'Etat, comprise selon les vues du gouvernement au pouvoir. Ce danger ne pourrait être évité qu'en confiant l'exercice de la juridiction administrative aux tribunaux de droit commun, au sein desquels, à côté des chambres civiles et criminelles, on formerait des chambres administratives. Les juges dans ces dernières devraient jouir de toutes les prérogatives et immunités des magistrats ordinaires. Ils pourraient être recrutés aussi bien parmi les candidats répondant aux conditions d'aptitude requises pour l'admission dans la magistrature que parmi les juristes ayant fait un stage préalable d'une certaine durée dans l'administration. La nomination des juges administratifs devrait avoir lieu par la même autorité et aux mêmes conditions et dans les mêmes formes que la nomination des juges des chambres civiles et criminelles (4).

III. Les partisans de la séparation de la juridiction administrative répondaient à ces arguments d'ordre pratique par les considérations suivantes :

(4) La proposition dont il s'agit ici a été exposée par M. Bielawski dans l'article intitulé : *Le Tribunal Administratif de Pologne. Journal du Ministère de la Justice*, 1920, N. I (en polonais).

a) L'organisation des tribunaux administratifs spéciaux ne coûterait pas plus cher que la formation des chambres administratives auprès des tribunaux de droit commun; si on adoptait cette dernière solution on était nécessairement obligé de former d'un trait les chambres administratives auprès de tous les tribunaux et cours d'appel; en se décidant pour la séparation il était toujours possible de se contenter au commencement d'une seule instance de justice (administrative), organisée comme instance de cassation avec la possibilité de développer plus tard l'organisation par l'adjonction d'instance inférieure.

b) La grande spécialité des problèmes de droit public que les juges administratifs avaient à trancher et qui exigeait une pratique suffisante des choses de l'administration que les juges ne pouvaient acquérir qu'à la longue demandait que le personnel des juridictions connaissant des litiges administratifs fût composé en partie par des membres de l'administration elle-même. M. Sawicki auteur de cette proposition (5), ancien membre du T. A. S. de Vienne, tire exemple de l'état des choses observé dans ce Tribunal et affirme que les membres du Tribunal, sortis de la carrière judiciaire, ne purent qu'à la longue et grâce à la collaboration avec les administrateurs, faisant partie du Tribunal, acquérir la pratique des choses de l'administration nécessaire dans la juridiction administrative, les administrateurs apportant les connaissances pratiques et l'habitude de se laisser guider en premier lieu par des considérations du bien public, les magistrats, une plus grande objectivité, dérivant de l'habitude de juger. Seulement une pareille association des deux éléments dans une juridiction administrative, séparée aussi bien du pouvoir judiciaire que de l'administration, est capable d'assurer dans les litiges de droit public, d'une part l'objectivité nécessaire et, d'autre part, la juste mesure à tenir entre l'intérêt public et l'intérêt privé.

(5) SAWICKI. *Le Tribunal Administratif de Pologne. Journal du Ministère de la Justice*, 1920, N. 3 (en polonais).

c) M. Sawicki considère comme inexact l'argument des adversaires de la séparation de la justice administrative que, par suite de l'inexistence d'un droit administratif développé et compliqué, il serait facile aux magistrats de la justice ordinaire de se familiariser avec les règles de l'administration. Il fait ressortir que la Pologne, jusqu'au moment où elle pourra acquérir l'unité de législation et supprimer toutes les lois des anciens gouvernements impériaux, toujours en vigueur sur son territoire, ce qui exigera un travail de longue haleine, aura à faire non pas à une seule, mais à quatre différentes législations administratives. Seule la participation des fonctionnaires administratifs permettra au juge venu de la carrière judiciaire de vaincre les difficultés.

d) Quant au dernier argument qu'un Tribunal administratif spécial se changerait en une institution bureaucratique, servant les intérêts du gouvernement au pouvoir, M. Sawicki répond que le recrutement paritaire, réservant la moitié des sièges aux magistrats venus de la carrière judiciaire ou du barreau, suffira pour maintenir le contact du Tribunal avec les traditions judiciaires et empêchera celui-ci à prendre un esprit bureaucratique.

§ 2. *Les projets de la Constitution et la question des juridictions administratives.* — Presque toutes les propositions de loi concernant la Constitution, qui furent déposées à la Diète Constituante avant 1921, contenaient des dispositions au sujet de la juridiction administrative.

I. Deux projets de Constitution prévoyaient l'organisation unique de la justice avec la plénitude des attributions aux Tribunaux Ordinaires.

1° Le premier fut le projet de Constitution élaboré par le parti socialiste polonais et présenté par le député Niedziakowski (6). Ce projet attribue aux Tribunaux ordinaires le

(6) Projets de la Constitution de la République de Pologne. Edition de la Chancellerie Civile du Chef de l'Etat. Varsovie, 1920 (en polonais).

droit d'apprécier la légalité des décrets du Président de la République, des arrêtés des Ministres et de toutes les décisions des autorités administratives; il attribue aux mêmes Tribunaux la connaissance de toutes les actions contre les fonctionnaires d'Etats civils ou militaires et contre l'Etat, rendant le cours de ces actions indépendant de l'agrément de l'administration.

2° Le second fut le projet présenté par le parti populiste polonais « L'Emancipation », qui formule la règle générale que toute justice sur le territoire de la République est exercée par les Tribunaux ordinaires jouissant de la plénitude des attributions.

II. Dans le sens de la séparation de la juridiction administrative se prononçaient les projets de Constitution suivants :

1° Le projet présenté par le député M. Grabinski au nom du Parti Populaire National, prévoyant la création d'un Tribunal administratif unique, avec la compétence englobant tous les litiges de droit public, se rapprochant du type du Tribunal Suprême d'Autriche.

2° Le projet d'une commission d'Etat sous la présidence de M. Bobrzynski, préconisant la création des tribunaux administratifs séparés de plusieurs degrés, sans se prononcer toutefois sur l'opportunité de l'adjonction de l'élément électif aux instances inférieures de ces juridictions.

3° Enfin il fut cité le projet transactionnel de M. Buzek, prévoyant la formation des juridictions administratives formellement attachées aux Tribunaux judiciaires sous forme des chambres administratives spéciales.

III. Il faut, d'autre part, noter que les deux projets de la Constitution présentés à la Diète par le Gouvernement du 3 mai 1919 et du 1^{er} novembre 1919, ne contiennent aucune disposition au sujet de la juridiction administrative (7).

(7) Publication de la Diète, N. 433 a et 443 f.

§ 3. *Projets élaborés par la doctrine.* — En dehors de ces propositions déposées à la Diète, une grande influence fut exercée lors des débats par d'autres projets, rédigés par des corps savants et des juristes individuels.

Nous mentionnerons ici :

1° Le projet élaboré par la Section Administrative de l'Association des Juristes de Lwow du 14 octobre 1919, prévoyant l'organisation des Tribunaux administratifs séparés de la juridiction judiciaire et composés de deux degrés de juridiction, se rapprochant du système prussien (8).

2° Le projet de l'Association des Barreaux de Pologne du 27-29 septembre et du Conseil Suprême de l'Ordre des Avocats du 14 novembre 1919, demandant, tous les deux, la création des juridictions administratives séparées de la juridiction judiciaire.

3° Le projet de M. Kumaniecki (9), préconisant la formation de la juridiction administrative de deux degrés, suivant les lignes générales du système prussien.

4° Le projet du premier président du T. A. S. M. Sawicki, se prononçant pour l'organisation de la juridiction administrative constituée en une instance unique, avec les pouvoirs de cassation, d'après le type autrichien (10).

5° Le projet de M. Z. Przybylski, qui est partisan d'une organisation de la juridiction administrative de plusieurs degrés, avec des pouvoirs limités à la cassation, les pouvoirs étant admis contre les décisions en dernier ressort des autorités administratives (11).

6° Un point de vue différent a été pris par le Conseil Général des Organisations Agricoles qui, dans un mémorandum pré-

(8) *Revue de Droit et d'Administration de Lwow*, N. 4-6 (en polonais).

(9) KUMANIECKI. *L'organisation des juridictions administratives en Pologne*. Cracovie, 1920 (en polonais).

(10) SAWICKI. *Les Tribunaux Administratifs de Pologne*. *Journal Off. Min. Justice*, 1920, n. 3 (en polonais).

(11) *Journal Officiel du Min. de la Justice*, 10.20.450 (en polonais).

senté au Ministère de la Justice le 10 novembre 1919 : il défendait les idées exposées ailleurs par M. Bielowski que nous avons citées plus haut et demandait l'unité de la juridiction avec des chambres de droit administratif attachées aux Tribunaux judiciaires et une seule Cour de Cassation à la tête (12).

§ 4. *Vue d'ensemble des projets et propositions de loi devant la Diète.* — I. De l'aperçu qui précède nous pouvons nous rendre compte que c'était vers les types prussien et autrichien d'organisation que se portaient les propositions soumises à la Diète Constituante par les partisans de la séparation de la juridiction administrative. Nous ne voyons aucune proposition suivre les lignes du système français. La raison est à chercher dans le fait que la Diète, dès le début, a nettement délimité le domaine du contentieux administratif dont il s'agissait d'organiser la juridiction. La notion de la différence entre les litiges de droit public et ceux de droit privé avec le désir de ne considérer comme étant de droit public que les litiges basés sur les actes administratifs proprement dits, c'est-à-dire sur les actes impliquant la contrainte, était profondément ancrée dans les esprits et l'exemple du Conseil d'Etat dont la compétence tendait à englober des litiges de droit privé par la considération de la qualité des parties en cause, ne trouvait pas de partisans à la Diète. On admettait bien en Pologne que les institutions françaises présentaient sur le continent européen le type le plus avancé et le plus complet des garanties juridictionnelles accordées à l'individu contre l'arbitraire de l'administration. On admettait qu'en aucun pays sur le continent la responsabilité administrative ne s'était autant développée et n'a permis d'organiser, après un aussi efficace contrôle de légalité, une assurance aussi large d'indemnités pécuniaires. On voyait tous les avantages du recours pour excès de pouvoir, noyau du contentieux administratif français, protégeant non seulement les droits subjectifs, mais aussi l'intérêt des admi-

(12) LANGROD., *op. cit.*, p. 191.

nistrés, contrôlant non seulement la légalité d'un acte administratif mais aussi son opportunité. Mais, en même temps, on ne voulait pas suivre le Conseil d'Etat dans l'élargissement des limites du contentieux administratif par considération de la qualité des parties en cause. On voulait limiter la compétence des juridictions administratives aux actes de puissance publique, en laissant les actes de gestion, sans distinction entre les services publics et les actes de patrimonialité proprement dits, aux tribunaux ordinaires.

II. Mais même dans ces limites plus étroites, la Diète ne voulait pas attribuer à la juridiction administrative l'appréciation complète des faits en cause, aussi bien quant à la légalité de ceux-ci que quant aux conséquences dommageables dont ils pourraient être cause pour les particuliers. On était d'accord parmi les partisans de la juridiction administrative séparée que les compétences de celle-ci ne devaient pas dépasser les limites du contentieux de la légalité, la juridiction administrative appréciant l'acte déféré au point de vue de sa conformité avec le droit positif et le bien du service pour annuler ceux des actes qui seraient jugés contraires à cette double condition. Par contre, on voulait exclure de la compétence de la juridiction administrative et réserver à la justice ordinaire le contentieux de la responsabilité et baser ce dernier non pas sur une idée d'équité, même la plus libéralement appliquée, mais sur les principes de droit civil régissant la matière des responsabilités. On considérait ce point comme étant d'une telle importance que tout le monde voulait le voir consacré par une garantie constitutionnelle (13).

III. Une autre considération qui joua également un rôle important dans le choix de l'organisation à adopter, fut la question de la participation des représentants des administrés dans les juridictions administratives, en particulier aux degrés inférieurs de celles-ci. Dans un pays organisant à peine

(13) Les art. 98 et 121 de la Constitution du 17 mars 1921.

son administration et où celle-ci, par suite d'une expérience insuffisante aux affaires et par suite de l'absence des lignes de conduite établies à suivre, pouvait, plus qu'aillors, être portée à abuser de sa situation, il paraissait désirable d'affaiblir ce danger par l'adjonction des représentants des administrés aux juridictions administratives surtout aux degrés inférieurs de celles-ci, où leur concours dans l'établissement des points de fait dans les litiges administratifs pouvait assurer une plus grande objectivité aux décisions de ces juridictions. La participation des représentants des administrés, introduite dans les juridictions administratives inférieures en Prusse depuis longtemps, y avait donné de bons résultats. C'est donc vers ce type d'organisation que s'est portée la Diète Constituante.

CHAPITRE IV

LE TEXTE ADOPTÉ DANS LA CONSTITUTION DU 17 MARS 1921

§ 1. *Les dispositions de la Constitution concernant la juridiction administrative.* — I. Les dispositions concernant la juridiction administrative font partie de la Section III de la Constitution intitulée « Le Pouvoir Exécutif » et non pas de la Section IV ayant pour titre « Le Pouvoir Judiciaire ».

Ces dispositions sont contenues dans les articles 70, 71, 72, 73 (1).

L'article 70 parle de la tutelle exercée par les organes de l'administration d'Etat sur les administrations autonomes et de la tutelle des administrations autonomes supérieures sur les administrations autonomes inférieures et formule le principe que les juridictions administratives auront le droit d'exercer le contrôle sur l'exercice de cette tutelle.

L'article 71 formule le principe aujourd'hui généralement appliqué dans l'administration polonaise que le recours administratif des décisions des organes des administrations d'Etat ou de ceux des administrations autonomes n'est admis qu'à une seule instance supérieure, sauf les exceptions prévues formellement par des textes spéciaux.

L'article 72 formule une autre règle ayant une grande importance dans le droit administratif polonais à savoir que pour

(1) MAKOWSKI. *Constitution de la République de Pologne*. Varsovie, 1924, p. 83 et s. (en polonais).

appeler contre les décisions répressives des autorités administratives, rendues en première instance, les parties ont le choix entre le recours à l'instance administrative supérieure et l'appel à la voie judiciaire.

Enfin l'article 73 s'occupe directement de l'organisation des juridictions administratives. Il dit textuellement. Pour se prononcer sur la légalité des actes administratifs dans le domaine des administrations d'Etat et des administrations autonomes une loi spéciale établira les juridictions administratives basées, dans leur organisation, sur le concours des représentants des citoyens avec les magistrats et ayant à la tête le T. A. S.

II. De ce texte nous pouvons dégager les règles suivantes, adoptées par la Constitution et devant être incorporées dans une loi spéciale que la Constitution fait prévoir.

1° Conformément à la Constitution, une loi spéciale devait appeler à la vie, dans un délai qui n'est pas fixé par la Constitution, les juridictions administratives, composées des tribunaux à plusieurs degrés, ayant à la tête le T. A. S.

2° Ces juridictions doivent être basées sur le concours des représentants des administrés avec les magistrats professionnels. La Constitution fait prévoir que des représentants de la population, recrutés d'une manière qu'elle ne précise pas, seraient adjoints aux magistrats professionnels, pour prendre part au jugement des affaires dont connaîtront les juridictions administratives.

3° Ces juridictions doivent être séparées de l'organisation judiciaire dont les bases sont déterminées dans la Section IV de la Constitution traitant du pouvoir judiciaire; ce ne doivent pas être des juridictions judiciaires; elles doivent, néanmoins, avoir le caractère juridictionnel, analogue à celui des tribunaux judiciaires et non pas un caractère administratif, leurs membres professionnels ayant le caractère et les prérogatives des magistrats.

4° Les juridictions administratives doivent se prononcer au sujet de la légalité des actes administratifs dans le domaine

de l'administration d'Etat et des administrations autonomes. La compétence des juridictions administratives sera limitée au seul contentieux de la légalité. Les juridictions administratives auraient pour seul but de se prononcer si l'acte administratif déféré à l'examen est légal ou non, s'il est conforme quant au fond et à la forme aux normes du droit positif, et de l'annuler dans le cas où il serait reconnu comme violant ces normes. La Constitution met en dehors de la compétence des juridictions administratives tous les actes qui émanent de l'administration mais ce ne sont pas des actes administratifs, ensuite tous les actes qui, tout en étant administratifs n'émanent pas de l'administration proprement dite ; elle exclut enfin la connaissance des conséquences pécuniaires des actes de l'administration, le contentieux de la responsabilité, des réparations, des indemnités. En un mot, la Constitution limite la compétence des juridictions administratives au seul contentieux de l'annulation.

6) Il ressort également du texte cité que le contrôle des juridictions administratives ne doit pouvoir s'exercer que sur les actes administratifs déjà existants et formant l'objet d'un recours. Il ne doit s'exercer qu'à postériori sur les décisions administratives définitives et exécutoires, les juridictions administratives n'étant pas appelées à se prononcer sur les demandes des parties, voulant déterminer leurs droits, indépendamment d'une décision administrative, rendue préalablement dans la matière.

III. Il est évident que le texte de la Constitution ne donne pas d'indications complètes à tous les points de vue au sujet de l'organisation envisagée des juridictions administratives ; certains points y sont laissés à l'ombre ou bien ne sont indiqués que d'une manière vague.

1) Ainsi la Constitution, tout en prévoyant plusieurs degrés de juridictions administratives, ne dit rien si l'on va former deux degrés, comme en France, ou trois degrés comme en Prusse.

Rien n'est dit de la répartition des compétences entre les

divers degrés de la juridiction administrative. Nous ne savons pas si leurs compétences, quant à la nature des affaires jugées, doivent être les mêmes à tous les degrés, les juridictions supérieures servant d'instances d'appel et de cassation contre les jugements de l'instance inférieure; ou bien si les tribunaux inférieurs auraient une compétence spéciale d'attribution, pour les affaires moins importantes, le T. A. S. cumulant à la fois les fonctions du juge de droit commun, sauf texte, et les fonctions de l'instance d'appel et de cassation contre les décisions des instances inférieures.

2) Le texte ne donne aucune indication sur la manière dont les représentants des administrés doivent participer dans les juridictions administratives, quel doit être leur mode de recrutement, le rapport numérique entre les représentants et les magistrats de carrière; rien n'est dit, non plus, si la participation des représentants de la population doit être restreinte seulement aux degrés inférieurs des juridictions administratives, comme c'est le cas en Prusse, ou bien si elle doit avoir lieu à tous les degrés de l'organisation.

3) Le texte ne détermine pas exactement les rapports et les lignes frontières de la juridiction administrative d'une part avec l'administration active et, d'autre part, avec la juridiction judiciaire. Il se borne, en effet, et ceci en termes très généraux, à établir le caractère juridictionnel des tribunaux administratifs.

4) La Constitution ne formule, non plus, aucune règle au sujet des pouvoirs des juridictions administratives, en dehors de l'indication générale qu'elles doivent avoir pour fonction de se prononcer sur la légalité des actes administratifs. En particulier, rien n'est dit si ces juridictions auraient le pouvoir de réformer, c'est-à-dire de modifier ou d'amender les actes de l'administration qu'elles jugeraient d'être illégaux, ou bien si elles auraient pour fonction de prononcer simplement l'illégalité, d'anéantir l'effet juridique des décisions exécutoires, en laissant à l'administration le soin de réformer l'acte dans le sens indiqué par la décision de la justice.

5) La Constitution ne dit rien, non plus, quels seraient les pouvoirs des juridictions administratives par rapport au contrôle de la situation de fait, servant de base aux actes administratifs déferés devant ces juridictions. Elle ne dit rien si le contrôle de ces juridictions peut s'exercer sur la situation de fait, sur la manière dont l'administration a constaté cette situation, réuni les données, interprété le dossier, ou bien si le contrôle ne peut concerner que la simple application des règles de droit aux situations de fait établies par l'administration, les points de fait échappant au contrôle juridictionnel.

§ 2. *Les problèmes restés sans solution définitive dans le texte de la Constitution.* — Pour conclure, il faut reconnaître que le texte de la Constitution n'était pas très clair et qu'il donnait au gouvernement la possibilité d'une très large interprétation. Il faut, tout de même, observer que les intentions du législateur manifestées au cours de la discussion et l'esprit général de la loi constitutionnelle donnaient des indications suffisantes pour interpréter l'article 73 dans l'esprit large et libéral, ouvrant au contrôle juridictionnel, dans la plus grande mesure compatible avec le bien général, l'activité de la jeune administration de Pologne. Ni au point de vue de la qualité requise des personnes voulant intenter le recours, ni au point de vue de la nature des actes administratifs, soumis au contrôle de la juridiction administrative, la Constitution ne contient aucune disposition restrictive et toutes les restrictions qui devaient être introduites plus tard dans la loi créant le T. A. S. n'ont pas de base dans le texte de la Constitution.

I. Le premier problème qui s'est posé à l'examen du texte de l'article 73 de la Constitution est celui de savoir quel devait être le caractère des décisions devant être rendues par les juridictions administratives. Comme il s'agissait d'organes juridictionnels, appelés à se prononcer par voie de droit, leurs décisions devaient être des décisions de droit. Mais on s'est demandé si ces juridictions devaient, comme les juridictions judiciaires dans les procès civils, dire le droit subjectif du réclamant ou si elles devaient, par contre, poser des règles de

droit objectives et disciplinaires s'imposant à l'administration. Et ces décisions devaient-elles avoir la valeur d'une simple déclaration d'illégalité, pour le cas particulier soumis à l'examen de la cour par le requérant, ou bien produiraient-elles des effets à l'égard de tous. Enfin, quelles devaient être les qualités requises de la personne voulant intenter le recours : ce dernier serait-il lié à la condition d'un droit subjectif violé ou bien les juridictions administratives admettraient-elles des recours dans des limites plus larges et dans quelles limites. A ce sujet deux tendances se faisaient jour dans la littérature juridique polonaise.

1) Certains juristes (2) (3), élevés dans les traditions de la théorie et de la pratique autrichienne, adoptèrent le point de vue de ces dernières, en liant l'admissibilité du recours à la preuve des droits subjectifs lésés. Ces auteurs, en analysant le recours administratif du point de vue de la qualité de la partie requérante, faisaient ressortir qu'un recours contentieux ne pouvait être basé que sur la violation d'un droit, la violation d'un simple intérêt ne pouvant donner lieu qu'à un recours gracieux. Ils relevaient que si l'on abandonnait le terrain de la défense des droits subjectifs et si l'on étendait le champ d'application du recours en en faisant une voie d'action objective, le caractère juridictionnel des Tribunaux administratifs et leur indépendance même pourraient en souffrir.

2) D'autres auteurs (4) (5) (6) répliquaient à la thèse précitée que la tendance de restreindre le champ d'application du recours administratif à la seule défense des droits subjectifs provenait d'une assimilation trop grande du recours administratif aux voies d'action du droit privé. On faisait ressortir que si dans le droit privé le droit subjectif des parties est

(2) KOMARNICKI. *Droit politique polonais*, 1922, p. 394 (en polonais).

(3) KUMANIECKI. *Organisation des autorités administratives d'Etat en Pologne*, 1921, p. 127 (en polonais).

(4) WROBLEWSKI. *Notre Constitution*, 1922, p. 21 (en polonais).

(5) BAUDOUIN de COURTENAY. *Loi concernant le T. A. S. et l'art. 73 de la Constitution*, 1924 (en polonais).

(6) J.-S. LANGROD. *Précis de la Juridiction administrative*, 1921, p. 79.199 (en polonais).

appelé à jouer le rôle prédominant, ceci ne pouvait avoir lieu dans le droit public où la juridiction doit servir, en premier lieu, à la sauvegarde du droit objectif, au maintien de l'ordre juridique et seulement indirectement, par surcroît, à la défense des intérêts protégés par celui-ci, ces intérêts pouvant ne pas prendre la forme définie des droits subjectifs.

En d'autres termes, pour ces auteurs, ni le droit ni l'intérêt personnel du requérant ne devraient être considérés comme éléments décisifs pour l'admissibilité du recours, le moment décisif devant toujours être cherché dans les considérations d'utilité publique, c'est-à-dire dans la sauvegarde de l'ordre juridique objectif et, par voie de conséquence, de la bonne administration. La volonté individuelle, indifférente pour l'essence de la juridiction administrative serait seulement nécessaire pour prendre l'initiative de la mise en mouvement du procès administratif par l'introduction du recours, le caractère indispensable de cette initiative dérivant du fait que la juridiction administrative ne peut pas, comme pourrait le faire une autorité administrative, se saisir d'office de l'affaire (7).

3) Enfin une troisième tendance est visible dans l'article du professeur Jaworski dans le Recueil intitulé « Enquête au sujet de la Constitution du 17.3.1921 » (8).

Le professeur Jaworski, en examinant quels actes de l'administration devaient pouvoir être déférés aux juridictions administratives d'après la formule de l'article 73 de la Constitution, dit ce qui suit : « Les juridictions administratives étant appelées à se prononcer sur la légalité des actes de l'administration, on doit conclure que peut être déféré à ces juridictions tout acte administratif, sans distinguer s'il lèse ou non les droits subjectifs de quelqu'un. Le recours administratif doit donc pouvoir être formé non seulement par celui qui

(7) Le même point de vue est pris par de nombreux auteurs allemands de droit public. Ainsi : G. MEYER, *Droit Administratif*, 1893.I., p. 46 (en allemand); OTTO MAYER, *op. cit.*, 1.132; GNEIST, *L'Etat de droit*, p. 270 et 271 (en allemand); BORNHAK, *Droit public prussien*, 11.407 (en allemand); LABAND, *Droit public*, III, p. 379.

(8) JAWORSKI, *La juridiction administrative*. Dans l'Enquête au sujet de la Constitution du 17.3.21, p. 253-254 (en polonais).

se considère lésé dans ses droits, mais par chaque citoyen. En outre, l'administration d'Etat doit pouvoir déférer à la juridiction administrative pour cause d'illégalité un acte administratif rendu par une administration autonome. De ce qui précède il faut conclure que la Constitution s'est placée à un point de vue très large et a adopté le principe que la juridiction administrative doit contrôler tout l'ordre juridique de l'Etat. Nous devons saluer avec reconnaissance l'introduction de ce principe. »

Le Professeur Jaworski interprète donc les dispositions de la Constitution comme admettant l'organisation d'une voie d'action mixte, ouverte aussi bien à ceux dont les droits subjectifs furent lésés qu'à ceux qui ne peuvent pas en faire la preuve, ainsi qu'aux recours des administrations d'Etat contre les actes définitifs des administrations autonomes, où la question des droits subjectifs ne se pose pas. Il est aussi possible que le Professeur Jaworski avait en vue l'organisation parallèle de deux voies de recours, à l'exemple des recours au Conseil d'Etat français, l'une servant de défense aux droits subjectifs violés, l'autre ouverte dans les limites plus larges destinée à maintenir la légalité objective. Dans cette dernière direction le professeur Jaworski veut aller même plus loin que le Conseil d'Etat : il croit que la Constitution du 17.3.1921 permet d'ouvrir le recours de la légalité à tous les citoyens, cette dernière qualité étant suffisante; il est donc d'avis que la Constitution admet l'actio popularis.

4) Pour notre part, comme nous aurons l'occasion de répéter encore au cours de ce travail, nous sommes d'avis, avec la majorité des auteurs en Pologne, que la juridiction administrative, pour remplir sa fonction de contrôle de la légalité, ne peut se limiter à la sauvegarde des droits subjectifs. Pour servir véritablement de rempart à la légalité, elle doit pouvoir exercer ce contrôle indépendamment de la preuve des droits lésés; sa raison d'être c'est la bonne administration par la sauvegarde des règles de droit objectif. Nous nous permettrons d'exprimer l'opinion que c'est à ce point de vue que s'étaient placés les Constituants de 1921, en ordonnant l'organisation de la juridiction administrative en Pologne.

II. Pour ce qui concerne la seconde question, le doute ne paraissait pas possible au sujet de l'étendue du champ d'application du recours dans les limites des actes que la Constitution a appelés actes administratifs dans le domaine de l'administration d'Etat et des administrations autonomes. La Constitution n'édicte aucune restriction à ce sujet, le contrôle de la juridiction administrative devait pouvoir s'exercer sur tous les actes administratifs dans ce domaine, pourvu qu'ils aient le caractère définitif de décisions exécutoires. Aussi les seules restrictions qui pouvaient logiquement être posées à la compétence des juridictions administratives pouvaient concerner d'une part les actes émanant d'une autorité administrative, mais n'ayant pas eux-mêmes le caractère administratif, comme les actes de police judiciaire exercés par les autorités de l'administration d'Etat; d'autre part, les actes qui, tout en ayant le caractère d'actes administratifs, n'émanent pas de l'administration d'Etat ou des administrations autonomes. Ici appartiendraient, par exemple, les actes administratifs dans la forme de lois, les actes ayant le caractère administratif et émanant des autorités administratives, mais qui n'ayant pas le caractère définitif des décisions exécutoires et, comme tels, ne modifient pas la situation des administrés (mesures de préparation ou d'instruction, circulaires ou instructions de service, projets de décisions).

La question s'est posée cependant quant à la manière de voir des Constituants au sujet de l'extension du contrôle de la juridiction administrative sur les actes dont la solution est laissée à la libre appréciation de l'administration, la question de l'admissibilité du recours contre les actes dits discrétionnaires.

1) Il est certain que la question de l'admission ou de l'exclusion des actes discrétionnaires de la compétence de la juridiction administrative polonaise était intimement liée à la solution du problème plus haut exposé, à savoir si cette juridiction devait être limitée à la défense des droits subjectifs, ou bien si elle devait, en premier lieu, servir de sauvegarde au droit objectif, au maintien de l'ordre juridique général. Si

l'on admet la restriction de la juridiction administrative à la seule défense des droits subjectifs, il est évident qu'un acte de l'administration, fait dans les limites laissées à la libre appréciation, devient soustrait au contrôle juridictionnel par cela même que le requérant se trouvera dans l'impossibilité de produire la preuve que l'acte incriminé le lèse dans ses droits. Dans une pareille hypothèse, le Tribunal devrait examiner le recours au fond et s'il le rejetait, il le ferait non pas à cause de la nature propre de l'acte, mais à raison des circonstances dans lesquelles il est intervenu, ces circonstances ne donnant pas au requérant le droit de l'attaquer.

2) Mais l'exclusion des actes discrétionnaires devient beaucoup plus sensible lorsqu'elle est faite dans la forme d'une fin de non recevoir opposée à limine litis, fin de non recevoir due à la nature propre de l'acte. Une pareille exclusion rend le rôle du tribunal beaucoup plus difficile, et elle peut constituer une sérieuse limitation du contentieux, comme l'a prouvé l'exemple de la juridiction administrative autrichienne dont la jurisprudence au sujet de l'exercice légitime de la libre appréciation de la part des autorités administratives est pleine de contradictions (9).

3) Les avis des juristes polonais, commentant la Constitution, varient considérablement au sujet de la question de l'exclusion des actes discrétionnaires. Certains de ces juristes, formés sur les institutions autrichiennes et habitués à la technique juridique autrichienne, demandaient que, par analogie avec la loi autrichienne du 22.10.75, les actes discrétionnaires soient exclus du recours contentieux par une fin de non recevoir formelle (10) (11).

D'autres, s'appuyant sur l'exemple de la France et de la Prusse, se prononcent contre cette exclusion; ils ne veulent

(9) TETZNER. *Zur Lehre von dem freien Ermessen der Verwaltungsbehoerden als Grund der Unzustandigkeit der Verwaltungsgerichte*. Wien, 1880.

(10) Enquête sur la Constitution du 17.3.1921. Article de M. Jaworski (en polonais). Cracovie, 1924, p. 237.

(11) KOMARNICKI. *Droit public de Pologne*, 1922, p. 393 (en polonais).

pas de la nature discrétionnaire d'un acte conclure à l'irrecevabilité du recours (12) (13).

4) Nous sommes d'avis que cette controverse a, au fond, moins d'importance qu'elle ne paraît pas avoir, vu qu'en dernière analyse, aucune juridiction administrative, si elle veut remplir son rôle du contrôle de la légalité, ne pourra laisser l'administration se retrancher derrière l'exception de libre appréciation lorsqu'il s'agit d'apprécier l'exercice légitime de cette appréciation. Au fond, entre la solution française et prussienne de la question et celle adoptée en Autriche, il n'y a de différence que par rapport à une plus ou moins grande liberté de mouvement dont jouit le tribunal pour contrôler si les limites posées à la libre appréciation ont été gardées ou non.

Il est certain qu'une juridiction administrative, qui ne fait pas partie de l'administration, ne peut pas se poser comme juge de l'opportunité des actes administratifs, sans tuer la souplesse et la spontanéité de l'action administrative. On peut même dire, avec Hauriou, qu'une matière n'est contentieuse que dans la mesure où la décision de l'administration n'est pas expression du pouvoir discrétionnaire (14). Il est cependant aussi bien certain que toutes les décisions que prend l'administration impliquent une certaine dose de pouvoir discrétionnaire. La loi peut, quelquefois, lier les décisions de l'administration à tous les points, mais ceci n'arrive qu'exceptionnellement. Dans la plupart des cas, cette dernière aura toujours une certaine liberté d'appréciation, soit sur la question de savoir si elle prendra ou non la décision, soit relativement à la date où elle la prend, soit relativement à la procédure qu'elle use. Vouloir, dans toutes ces hypothèses, laisser l'administration se retrancher derrière l'exception de la libre appréciation, pour faire échapper ses actes à la censure juri-

(12) BEAUDOUIN de COURTENAY. *Loi concernant le T. A. S. et l'article 73 de la Constitution*, 1924, p. 63-79 (en polonais).

(13) KUMANIECKI. *Organisation des autorités administratives d'Etat en Pologne*, p. 140 (en polonais).

(14) HAURIU, *op. cit.*, 1927, p. 348.

dictionnelle, serait rendre illusoire tout le contrôle de la légalité de la part de la juridiction administrative.

D'autre part, il faut prendre en considération que la raison principale pour laquelle les litiges de droit public sont enlevés à la justice ordinaire et attribués à la juridiction administrative, réside dans la considération que les actes de l'administration contiennent tous une certaine dose de pouvoir discrétionnaire, qui n'est pas basé sur la loi positive, mais sur la volonté des organes de l'administration et que, par ce fait, ils ne peuvent être appréciés, quant à leur égalité, par le juge ordinaire, qui décide exclusivement d'après la lettre de la loi positive. Ce caractère discrétionnaire des actes administratifs étant donc la raison d'être de la juridiction administrative, il ne peut, en même temps, former une fin de non recevoir à l'admissibilité des recours contre ces actes à la juridiction administrative.

Aussi, même en Autriche, où une clause formelle de la loi du 22.10.75 excluait les actes de libre appréciation de la compétence du Tribunal, tout recours juridictionnel contre l'illégalité de pareils actes n'était pas impossible, il était seulement rendu difficile par le fait de cette exclusion et par une interprétation trop étroite qui fut souvent donnée à la loi par le Tribunal.

L'article 3 de la loi qui énumère les affaires exclues de la compétence du Tribunal décide dans son alinéa e) que sont exclues de la compétence de celui-ci les affaires de la libre appréciation en tant que l'administration est autorisée à procéder dans ces affaires d'après la libre appréciation (15). Il est apparent que cette formule ne donnait pas au Tribunal d'indications suffisantes par rapport à la question quelles règles il devait suivre en distinguant entre les actes liés par la loi et les actes de la libre appréciation. Elle pouvait cependant, prise largement, être interprétée comme lui donnant le pouvoir d'examiner chaque affaire au fond pour déterminer, sui-

(15) « *Von der Zustaendigkeit des Verwaltungsgerichtshofes sind ausgeschlossen Angelegenheiten, in denen und insoweit die Verwaltungsbehoerden nach freiem Ermessen vorzugehen berechtigt sind.* »

vant les circonstances de chaque cas particulier, si l'administration avait été autorisée ou non d'agir d'après la libre appréciation et si elle n'a pas dépassé ces limites ou n'en a pas abusé. Mais, par le fait même qu'elle permettait au Tribunal de rejeter certaines affaires par une fin de non recevoir opposée à limine litis, sans entrer dans l'examen du fond, cette formule a exercé une influence restrictive sur toute la jurisprudence du Tribunal. Les travaux de certains juristes autrichiens, en particulier ceux de Tetzner (16) (17) ont démontré qu'en pratique l'influence de l'alinéa *e* de l'article 3 de la loi a agi dans le sens de la limitation des pouvoirs du Tribunal. Par de nombreuses décisions (18), celui-ci annula des actes administratifs ayant dépassé les limites posées par la loi, soit au fond, soit à la forme, à la libre appréciation. Il a entrevu même les violations des limites intérieures de la libre appréciation, le détournement du pouvoir (*Discretionsmissbrauch*) et il annula certains actes pour avoir été faits dans un but autre que celui que la loi avait en vue (19). Toutefois, il n'est pas arrivé, pendant les cinquante ans de son existence, à établir des frontières précises entre l'exercice légitime de la libre appréciation et l'excès de pouvoir et à fixer les limites dans lesquelles l'exercice illégal de cette libre appréciation pouvait faire objet du contrôle juridictionnel. Ses décisions à ce sujet sont divergentes et contradictoires, le recours étant souvent rejeté par la fin de non recevoir là, où il aurait dû réussir au fond par suite de la présence certaine des éléments de l'excès de pouvoir. Et c'est cette dernière circonstance qui a formé le fond des critiques contre le système autrichien et qui plaide en faveur de l'admission franche et non équivoque du contrôle des actes discrétionnaires par la juridiction administrative.

(16) TETZNER. *Das System der oesterreichischen Verwaltungsrechtssprechung*. Wien, 1913.

(17) TETZNER. *Zur Lehre von dem freien Ermessen der Verwaltungsbehoerden als Grund der Unzustandigkeit der Verwaltungsgerichte*. Wien, 1880.

(18) HILAROWICZ., *op. cit.*, p. 260.

(19) HILAROWICZ., *op. cit.*, p. 288.

Ainsi, quant à la liquidation de la monarchie austro-hongroise, les états successeurs ont voulu adapter à leurs besoins nouveaux les organisations de l'ancienne Autriche, les législateurs tchécoslovaques ont jugé nécessaire d'abandonner la règle autrichienne de l'exclusion de la compétence du T. A. S. des actes discrétionnaires. Ceci rendit au T. A. S. tchécoslovaque une plus grande liberté de mouvement sans, par cela même, en quoi que ce soit, faire préjudice à la souplesse de l'action administrative.

Dans un des premiers arrêts rendus par le tribunal la thèse suivante a été formulée : « Bien que les matières de la libre appréciation ne soient pas exclues de la compétence du Tribunal, celui-ci ne veut pas s'arroger le pouvoir de remplacer la libre appréciation de l'administration par la libre appréciation du Tribunal, ou bien examiner l'opportunité des actes administratifs. Le Tribunal peut cependant, dans chaque cas particulier, examiner si l'acte administratif n'est pas entaché d'illégalité ou d'un vice de procédure. Il peut examiner si l'administration n'a pas dépassé les limites de la libre appréciation, qui lui ont été tracées par l'intention du législateur et par la nature de l'affaire et, en particulier, si dans sa décision l'autorité administrative n'a pas été déterminée par des motifs autres que ceux que la norme légale avait en vue » (20).

En France (21), la question des matières contentieuses ou discrétionnaires qui a autrefois fait couler beaucoup d'encre, a perdu aujourd'hui presque toute son importance, parce qu'elle ne se pose plus au même moment de l'instance. Autrefois, on faisait de l'existence de la matière contentieuse une condition de recevabilité et même une question d'existence des recours, et, dès lors, cela apparaissait comme une limitation du contentieux. Aujourd'hui, il y a toujours ou presque toujours possibilité de recours en toutes matières, la matière contentieuse n'est plus une condition de recevabilité, mais une condition de fond. Si finalement, la décision de l'administration apparaît comme dominée par le pouvoir discrétionnaire,

(20) Arrêt du 21.1.1919, N. 191.

(21) HAURIOU. *Précis*, 1927, p. 348.

le recours échoue au fond et cela n'a pas plus d'importance que lorsqu'il échoue au fond pour toute autre raison. Ce n'est plus une limitation du contentieux.

Nous sommes d'avis que ce sont les deux exemples cités plus haut, celui de la France et celui de la Tchécoslovaquie que les Constituants polonais de 1921 avaient en vue en posant la base de la juridiction administrative. Sauf certains actes peu nombreux, énumérés limitativement, de nature gouvernementale, lesquels, par leur nature, échappant au contrôle juridictionnel, seraient exclus de la compétence des juridictions administratives, tous les autres actes de l'administration, ayant le caractère de décision exécutoire, devraient être soumis au contrôle de ces juridictions. Cette idée se dégage implicitement du caractère libéral et démocratique de la Constitution polonaise et fait présumer que le législateur n'avait l'intention d'exclure du contrôle de la légalité aucun des actes administratifs et qu'il entendait ce contrôle dans le sens le plus large. Et bien que l'article 73 de la Constitution ne donne point de précision à ce sujet, il faut présumer qu'il voulait que le contrôle de la légalité ne se bornât point à l'examen de la conformité de ces actes avec la lettre des textes, mais qu'il s'étendit sur la question de savoir si l'acte en question est aussi bien conforme à l'esprit général de la loi, à l'intention du législateur, du but de la loi.

§ 3. *Contentieux de la responsabilité.* — L'article 73 de la Constitution parle du contrôle de la légalité; il ne statue rien au sujet de la responsabilité de l'Etat et des fonctionnaires publics causant un dommage aux particuliers. Cette dernière question est l'objet de l'article 121 de la Constitution, lequel, combiné avec l'article 98, attribuant dans cette matière compétence aux tribunaux judiciaires, forme la base des règles gouvernant le contentieux de la responsabilité des personnes morales de droit public et des fonctionnaires publics en Pologne.

L'article 121 de la Constitution (22) décide que tout citoyen

(22) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 127.

a droit à la réparation du dommage causé par les organes de l'autorité civile ou militaire d'Etat du fait de leurs actes officiels contraires à la loi ou aux devoirs du service. La responsabilité pour ces actes est à la charge de l'Etat, qui la porte solidairement avec les organes ayant commis la faute. L'introduction de la plainte contre l'Etat ou contre les fonctionnaires ne dépend pas d'une autorisation de l'autorité publique. La même responsabilité grève les communes et les autres corps autonomes ainsi que leurs organes. Des lois spéciales détermineront l'application de cette règle.

D'autre part l'article 98 ⁽²³⁾ pose plus largement la règle de la responsabilité pour les actes dommageables et de la compétence judiciaire en cette matière. Il décide que nul ne peut être soustrait à ses juges naturels. Les tribunaux d'exception ne sont admis que dans les cas déterminés par les lois promulguées avant l'occurrence des faits dont les tribunaux doivent connaître. Nulle loi ne peut fermer la voie judiciaire au citoyen, victime d'un préjudice moral ou matériel.

Ces deux textes excluent, d'une manière formelle, la compétence des tribunaux administratifs dans les questions constituant le contentieux de la responsabilité et attribuent cette compétence aux tribunaux judiciaires. La législation postérieure, organisant la juridiction administrative en Pologne, maintiendra ce principe.

Au sujet des poursuites contre les fonctionnaires, reconnus responsables solidairement avec l'Etat pour les actes contraires à la loi ou aux devoirs du service, accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, la Constitution, formellement, autorise ces poursuites et interdit les restrictions d'une autorisation administrative. C'est une interdiction formelle du régime de la garantie administrative. Il reste à noter, toutefois, que le législateur polonais n'a pas encore organisé les formes de la poursuite contre les fonctionnaires et que, tant qu'une loi ne sera promulguée à ce sujet, les règles de la responsabilité des fonctionnaires écrites dans la constitution ne sont pas appliquées en fait.

(23) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 105.

CHAPITRE V

LE PROJET DE LOI CONCERNANT LE T. A. S.

§ I. *Le projet du Gouvernement.* — En conformité avec les dispositions de l'article 73 de la Constitution, le Gouvernement soumit, dans le courant de l'année 1921, un projet de loi concernant l'organisation de la juridiction administrative.

Ce projet, avec certaines modifications introduites à la demande de la Commission de la Constitution, dut devenir la loi du 3 août 1922 concernant le T. A. S. J.L. 67.600.

I. Le projet du Gouvernement tel qu'il fut soumis à la Diète, diffère sensiblement de ce que l'on a attendu du texte de l'article 73 de la Constitution. Par des motifs que le Gouvernement exposa dans une annexe à son projet, il ne trouva pas possible de maintenir le point de vue libéral et large auquel s'est placée la Constitution. En se basant sur des arguments d'ordre pratique, le Gouvernement demandait d'enfermer la juridiction administrative, provisoirement au moins, dans les limites plus étroites, mais plus faciles à atteindre, sous réserve que l'organisation pourrait, plus tard, être complétée et développée.

Les traits principaux du projet gouvernemental étaient les suivants :

1) Au lieu d'une organisation de la juridiction administrative à plusieurs degrés, le projet proposait l'établissement d'un Tribunal administratif unique.

2) Ce Tribunal devait être composé exclusivement de magistrats sans participation de représentants des administrés.

3) Le Tribunal devait avoir le caractère d'une instance de cassation : il jugerait seulement les points de droit, la juste interprétation et la saine application des lois et règlements. Tout le contrôle des points de fait devait, en principe, être en dehors de l'examen du Tribunal qui jugeait sur les données établies par l'administration.

4) De nombreux actes administratifs à propos desquels l'article 73 n'a établi aucune restriction, devaient échapper au contrôle juridictionnel. Entre autre, on exclut, en principe, de la compétence du Tribunal les actes discrétionnaires, en formulant cependant cette exclusion d'une manière assez souple pour ne pas rendre impossible le contrôle des limites de l'exercice légal de cette libre appréciation.

5) Enfin, comme condition d'admissibilité du recours, on posa la preuve de la violation des droits subjectifs du requérant ou d'une charge illégale.

II. Il est évident que les principes ci-dessus indiqués diffèrent tellement des promesses de l'article 73 de la Constitution que seulement des circonstances très spéciales ont pu motiver des déviations volontaires pareilles de la part du Gouvernement.

Dans l'exposé des motifs attaché au projet de la loi (1) nous trouvons les raisons suivantes pour ces changements que le Gouvernement qualifie de provisoires.

Le Gouvernement était d'avis que les conditions du moment ne permettaient pas d'appliquer provisoirement les dispositions de l'article 73.

1) Contrairement à la disposition de la Constitution que la juridiction administrative devait consister de plusieurs degrés de tribunaux avec le T. A. S. en tête, le Gouvernement proposait d'établir une instance unique, le T. A. S.

D'après l'exposé de motifs, la mise en vigueur intégrale et immédiate des dispositions contenues dans l'article 73 à ce sujet rencontreraient des obstacles extrêmement sérieux et

(1) Imprimé de la Diète, N. 3323 de 1922.

presque insurmontables. Le manque du personnel, ayant la préparation et l'expérience nécessaire rendait, de l'avis du Gouvernement, à ce moment, où tous les services administratifs du pays devaient être formés à neuf, très difficiles les nominations à des fonctions les plus indispensables dans les administrations judiciaire et administrative déjà existantes, ce manque devant nécessairement s'accroître au fur et à mesure du développement des services. L'exposé fait ressortir, en outre, les frais considérables qu'entraînerait l'organisation immédiate des juridictions à plusieurs degrés dans le pays entier et relève, enfin, l'impossibilité d'organiser les degrés inférieurs de la juridiction administrative avant l'achèvement de l'organisation des administrations régionales d'Etat et des administrations autonomes régionales et locales, les dispositions au sujet de ces dernières étant en ce moment encore soumis à une certaine fluctuation, surtout par suite de la diversité des règles de droit appliquées suivant les régions du pays.

2) De même, l'application de la disposition de l'article 73 de la Constitution concernant la participation des représentants des administrés dans les juridictions administratives était, de l'avis du Gouvernement, prématurée pour le moment. L'introduction de cette participation devait dépendre de l'achèvement préalable de l'organisation des organes collectifs de l'administration régionale d'Etat, basée sur la participation des citoyens, suivant les principes de l'article 66 de la Constitution, ces organes collectifs pouvant être appelés à former les instances inférieures de la juridiction administrative. A part cela, d'après l'exposé des motifs, la participation de l'élément électif dans les juridictions administratives ne pourrait être utile et ne pourrait remplir son rôle véritable qu'aux degrés inférieurs de cette juridiction, appelés autant pour établir les points de fait que pour dire le droit. Par contre, là où il ne s'agit pas de constater l'existence ou la non existence d'un fait, mais où le Tribunal doit déterminer et apprécier les rapports juridiques et appliquer à ceux-ci des normes de droit précises et excluant presque toute libre appré-

ciation, la participation de l'élément électif serait contraire à son but. Ceci serait surtout le cas dans un Tribunal faisant purement fonction d'une instance de cassation, c'est-à-dire appelé exclusivement à interpréter la loi et à veiller à son application et non pas à examiner les faits. Ainsi, de l'avis du Gouvernement, les deux questions, celle de la pluralité des degrés de la juridiction administrative et celle de la participation de l'élément électif étaient liés étroitement et les deux dispositions de la Constitution ne pouvaient être mises en pratique indépendamment l'une de l'autre.

3) Avec le problème de l'unité ou de la pluralité des instances de la juridiction administrative est lié étroitement, de l'avis du Gouvernement, le problème des limites à assigner aux pouvoirs de cette juridiction aussi bien quant à la nature des litiges soumis à sa compétence qu'à la manière et à l'étendue de son intervention dans chaque affaire traitée.

La légalité au sujet de laquelle doit se prononcer la juridiction administrative peut être entendue d'après le Gouvernement de deux manières :

a) Les tribunaux de droit commun jugeant au fond, quand ils tranchent la question de la pénalité d'un acte incriminé, soumettent à l'examen toute la situation de fait, les points de fait du procès; ils procèdent de la même manière lorsqu'ils vérifient les preuves présentées par les parties au procès civil; dans ces cas le tribunal correctionnel se prononce sur la légalité de l'acte, le tribunal civil sur la légalité des prétentions des parties en cause. Ceci est l'interprétation plus large du jugement de la légalité.

b) L'interprétation plus étroite limite le rôle du Tribunal jugeant de la légalité d'un acte seulement à la décision si les normes de droit ont été comprises justement et sainement appliquées à un état de fait établi par une autre instance et qui n'est plus sujet à la vérification par l'instance se prononçant sur la légalité.

Ces deux méthodes de comprendre le jugement de la légalité peuvent être, de l'avis du Gouvernement, appliquées également aux juridictions administratives se prononçant sur

la légalité d'un arrêté ou d'une décision administratifs : le juge administratif peut ou bien vérifier toutes les circonstances de fait qui ont provoqué l'acte administratif attaqué, l'ont accompagné et même en sont dérivées, ou bien, en s'appuyant sur les données obtenues autrement, limiter son rôle à l'application à cet état de fait des normes de droit positif, en se bornant seulement à vérifier si le dossier des pièces établissant cet état de fait a été réuni et complété suivant la procédure prévue par la loi.

L'exposé des motifs formule l'opinion que, pour un Tribunal administratif unique pour tout l'Etat, le jugement des litiges administratifs, impliquant l'établissement, la réunion et la vérification des preuves à l'appui, formerait une tâche non seulement extrêmement lourde, mais presque inexécutable et créerait aux parties également des obstacles très graves.

L'exposé des motifs conclut donc que la conséquence inévitable de la limitation provisoire de la juridiction administrative à la création d'un Tribunal unique doit être la restriction de ses pouvoirs à la seule cassation. La réunion du dossier établissant l'état de fait, doit être laissée, en principe, entièrement aux instances précédentes, c'est-à-dire aux organes administratifs.

4) Le Tribunal Administratif suprême devant former l'instance qui se prononce sur la légalité des actes de l'administration et ne pas être lui-même l'organe de cette administration, responsable pour la conduite des affaires, il s'ensuit qu'il ne peut pas être juge de l'opportunité des actes administratifs, un pareil élargissement de ses compétences n'étant pas compatible avec la responsabilité du Gouvernement et des ministres pour la conduite des affaires de l'Etat.

Pour la même raison l'exposé des motifs demande l'exclusion de la compétence du Tribunal des matières dans lesquelles les autorités administratives ont le pouvoir de décider d'après la libre appréciation, pour autant cependant que l'activité de l'administration n'a pas dépassé, aussi bien au point de vue du fond qu'à celui de la forme, les limites tracées à ce pouvoir de la libre appréciation par la loi.

III. L'idée générale qui se dégage de l'exposé des motifs du Gouvernement est que le T. A. S. que le Gouvernement veut établir ne doit former qu'une partie de l'organisation définitive impossible à mettre en vigueur immédiatement, qu'il s'agit en attendant d'une forme provisoire dont on ne peut pas ajourner l'établissement par suite de la nécessité pressante d'assurer immédiatement le contrôle juridictionnel des actes de l'administration. Ce contrôle n'est pas complet, le Tribunal unique ne pouvant pas examiner le fond des litiges multiples qu'il sera appelé à juger; la garantie très précieuse de la participation des administrés à la juridiction administrative ne peut pas être mise en pratique. On veut rendre la tâche du Tribunal, pour le début de son existence, possiblement facile. On sait qu'il risque d'être submergé, dès le début, d'un nombre énorme de réclamations de toute sorte ayant l'origine dans la période mouvementée de l'organisation de l'Etat, sorti à peine de la plus terrible des guerres qui aient ravagé son territoire. On pose ainsi des restrictions qui ne peuvent s'expliquer que par la nécessité. Nous sommes portés à interpréter par ces motifs les restrictions apportées à la compétence du Tribunal quant à la nature des actes déférables au Tribunal, la fin de non recevoir opposée à raison de la nature discrétionnaire des actes administratifs qui exclue l'examen du recours au fond. Il est à présumer que ce même motif a guidé en partie au moins le gouvernement dans l'adoption de la règle faisant dépendre l'admissibilité du recours de la preuve des droits subjectifs lésés.

§ 2. *Le projet du Gouvernement devant la Commission de la Diète.* — Les dérogations du projet de la loi sur le T. A. S. du texte de la Constitution furent approuvées par la Commission de la Constitution à laquelle il fut renvoyé et qui fut chargée de faire dans cette matière le rapport à la Diète. Dans ce rapport présenté le 20 mai 1922, la Commission de la Constitution se prononça pour l'adoption du texte du projet, en exécution partielle de l'article 73 de la Constitution, en y ajoutant certaines modifications. La Commission reconnut le bien fondé des objections du Gouvernement contre l'exécution in-

tégrale immédiate des prescriptions de la Constitution et fit ressortir les obstacles s'opposant à cette exécution dont les plus graves étaient le manque du personnel qualifié, les frais considérables et l'impossibilité d'organiser les degrés inférieurs de la juridiction administrative avant l'achèvement de l'organisation administrative uniforme. La Commission considérait qu'il serait imprudent d'ajourner la création du Tribunal jusqu'à la formation de l'édifice entier de la juridiction administrative. Elle était d'avis qu'il fallait créer immédiatement le T. A. S. comme instance unique, ce qui pouvait être fait dans un temps relativement court et à peu de frais. Par sa seule présence le Tribunal de l'avis de la Commission, exercerait une influence bienfaisante sur la légalité des actes de l'administration; sa jurisprudence formerait les règles de procédure à appliquer dans les actes de l'administration et contribuerait à affermir le régime de la légalité.

Pour ces motifs la Commission de la Constitution demandait l'adoption du projet du Gouvernement.

Ce point de vue fut partagé par la Diète; celle-ci vota le projet qui devint ainsi la loi du 3 août 1922.

§ 3. *L'article 73 de la Constitution et la loi du 3 août 1922.*

— En comparant les principes formulés par l'article 73 de la Constitution avec l'exposé des motifs du Gouvernement au projet de la loi sur le T. A. S. nous voyons que la Diète, en adoptant ce dernier, s'est prononcée pour un système de la juridiction administrative très rapproché de celui en vigueur en Autriche, système que l'article 73 de la Constitution n'avait pas en vue. Comme en Autriche sur la base de la loi fondamentale du 21 décembre 1867 et de la loi spéciale sur le T. A. S. du 22.10.1875, il est créé un Tribunal administratif unique avec des attributions d'une instance de cassation, jugeant en principe, sur l'état de faits établi par l'administration. Comme dans le Tribunal autrichien, un nombre considérable d'actes administratifs est exclu de la compétence du Tribunal par des fins de non recevoir; l'existence d'une de celles-ci, une fois constatée, le recours peut être rejeté sans être examiné au

fond. Comme dans le Tribunal autrichien, la recevabilité du recours est liée à la preuve des droits subjectifs lésés. Au cours de notre étude, nous aurons l'occasion de constater qu'à certains points de vue la loi polonaise a mitigé la rigueur des principes appliqués par la loi autrichienne en donnant au Tribunal le pouvoir, dans certains cas, d'examiner les points de fait et en rendant en quelque sorte plus souple la condition de la preuve des droits subjectifs lésés par l'admissibilité du recours. Il n'en est pas moins vrai que l'organisation établie par la loi du 3 août 1922 ne peut pas être jugée comme définitive et ne peut servir que comme fondation à l'édifice complet de la juridiction administrative susceptible de protéger efficacement les droits des administrés et devant être achevé à l'avenir.

Dans la deuxième partie du travail nous allons étudier en détail la compétence, la structure et la procédure du Tribunal sur la base des dispositions de la loi du 3 août 1922 et des lois qui l'ont complétée.

DEUXIÈME PARTIE

**Le Tribunal administratif suprême
Compétence, Organisation, Procédure**

L'Article 1^{er} de la loi du 3 août 1922 dit :

« Pour statuer sur la légalité des arrêtés et des décisions dans le domaine de l'administration d'Etat et des administrations autonomes, il est créé un T. A. S.

Jusqu'à la formation des juridictions administratives inférieures, avec la participation des représentants élus des administrés, le T. A. S. jugera, comme instance unique, tous les recours contre les arrêtés et les décisions rendus en dernier ressort par les autorités administratives des administrations d'Etat ou celles des administrations autonomes à l'exception des arrêtés et décisions contre lesquels la présente loi ne reconnaît pas de droit de recours ».

De ce texte nous pouvons constater que la loi introduit les principes suivants en ce qui concerne la compétence du T. A. S.

1) Le T. A. S. est appelé à se prononcer sur les questions de la légalité des actes de l'administration.

2) Jusqu'à la formation complète des juridictions administratives de plusieurs degrés, prévus par la Constitution, il juge comme l'instance unique de juridiction administrative.

Les actes que le T. A. S. a à connaître, doivent réunir les caractères suivants :

1) être des actes administratifs;

2) ne pas avoir le caractère de la loi;

3) tomber sous la dénomination d'arrêtés et de décisions administratives;

4) être rendus en dernier ressort;

5) émaner d'une administration d'Etat ou d'une administration autonome;

6) satisfaire aux conditions posées par la loi quant à l'admissibilité du recours.

Dans le premier titre de cette partie du travail, nous expo-

serons successivement les règles fondamentales de la compétence du T. A. S. formulées plus haut sous les rubriques 1 à 5. Le titre sera consacré à l'exposé des conditions spéciales posées par la loi pour l'admission du recours quant à la nature des actes contre lesquels le pouvoir est admis, à la qualité du requérant, aux formes et aux délais du recours. Enfin le dernier chapitre de ce titre traitera des ouvertures à recours.

Dans le troisième titre, nous exposerons les règles de l'organisation du Tribunal et dans le quatrième et dernier nous nous occuperons de la procédure observée dans les recours devant le T. A. S.

TITRE PREMIER

RÈGLES GÉNÉRALES DE COMPÉTENCE

CHAPITRE PREMIER

LE CONTROLE DE LA LÉGALITÉ

Le T. A. S. est appelé à se prononcer sur la légalité des arrêtés et des décisions rentrant dans le domaine de l'administration d'Etat et des administrations autonomes.

§ 1. *Le contrôle de la légalité et l'examen de l'état de fait.* — I. Nous avons vu déjà, dans l'exposé des motifs du Gouvernement joint au projet de la loi sur le T. A. S., le sens restrictif qui fut donné au contrôle de la légalité tel qu'il devait être exercé, d'après les intentions du Gouvernement, par le T. A. S. Ces motifs limitent le rôle du Tribunal se prononçant sur la légalité à la décision, si les normes du droit positif ont été justement comprises et sainement appliquées à un état de fait établi par une autre instance et qui n'est pas sujet à la vérification par l'instance se prononçant sur la légalité.

Il ressort de cette formule de l'exposé des motifs que, d'après les intentions du législateur, le T. A. S., dans son examen de la légalité de l'acte déféré, doit se baser sur l'état de fait établi

par l'administration dans la procédure administrative précédant la procédure contentieuse devant le Tribunal et que l'état de fait ainsi établi ne doit plus, en principe, être l'objet d'un examen juridictionnel. Le seul problème qui doit occuper le Tribunal est la question de savoir si l'administration, dans son arrêté ou sa décision, a appliqué à l'état de fait établi dans la procédure administrative, au point de vue du fond et au point de vue de la forme, les normes du droit objectif justement comprises et appliquées conformément à l'intention du législateur et à la Constitution.

L'exposé des motifs explique cette restriction du rôle du Tribunal par la nécessité de limiter au début l'organisation de la juridiction administrative à une seule instance et exprime l'idée que pour un Tribunal unique pour tout le pays le jugement des litiges administratifs qui impliqueraient l'établissement, la réunion et la vérification des preuves à l'appui des questions de fait formerait une tâche non seulement extrêmement lourde, mais presque insurmontable (1).

Ces arguments du Gouvernement doivent être reconnus comme n'étant pas dépourvus d'une certaine valeur si l'on accepte la thèse de la nécessité de la limitation momentanée de la juridiction administrative en Pologne à une instance unique et, par voie de conséquence, celle de la nécessité de faciliter au Tribunal le travail au début, en évitant de la submerger par la tâche très lourde d'examiner les points de fait dans le très volumineux contentieux administratif dérivant de la situation de la guerre et des débuts de l'organisation de l'Etat. Dans ces conditions, il est évident que pour parer au plus pressé, il était le plus simple de limiter le rôle du Tribunal au seul examen des questions de droit, en abandonnant la réunion du dossier établissant l'état de fait aux instances précédentes, c'est-à-dire ici aux organes de l'administration.

Nous croyons cependant devoir observer à ce sujet ce qui suit :

(1) Exposé des motifs au projet de la loi concernant le T. A. S. Annexe à l'imprimé de la *Diète*, N. 3323, 1922, p. 15 et s.

1) Une juridiction administrative jugeant comme instance unique ne doit pas nécessairement se borner à juger seulement en droit. Ainsi nous voyons le Conseil d'Etat français juger comme juge unique en fait et en droit certaines matières du contentieux administratif.

2) Dans les affaires administratives, presque plus encore que dans les affaires de droit privé, l'établissement des points de fait joue un rôle capital. Limiter la juridiction administrative au seul jugement en droit et lui enlever toute connaissance des points de fait c'est dans beaucoup de cas rendre illusoire le contrôle juridictionnel.

Sous ce rapport on ne peut ne pas formuler des réserves au sujet des arguments dont s'est servi le Gouvernement dans son exposé des motifs, lorsqu'il veut voir de l'analogie entre le T. A. S., avec les pouvoirs ainsi restreints au jugement des questions de droit et l'instance de cassation dans les juridictions judiciaires. L'analogie que les motifs du Gouvernement veulent établir n'existe pas en réalité. La Cour de Cassation (la Cour Suprême de Pologne), juge en droit en se basant sur les données de fait établies par les juges du fond, c'est-à-dire par les instances inférieures de caractère juridictionnel comme elle-même, composées de magistrats indépendants. Le T. A. S. qui n'aurait pas le pouvoir de vérifier l'état de fait et qui serait obligé de se tenir à ce sujet exclusivement aux données établies et réunies par l'administration ne se prononcerait pas dans les conditions analogues. L'établissement des points de fait par l'administration n'a pas la même valeur que l'établissement fait par une instance juridictionnelle. Ceci est surtout important dans les litiges administratifs englobant tous les faits multiples de la vie journalière et explique la règle adoptée par la Constitution du 17 mai 1921 de faire participer les représentants des administrés aux degrés inférieurs de la juridiction administrative. L'abandon de l'examen des faits à la seule administration la fait en grande mesure juge et partie de sa propre cause et diminue la valeur du contrôle juridictionnel.

II. D'ailleurs, cette rigueur des principes formulée par l'exposé des motifs ne fut pas maintenue intégralement et la loi du 3 août contient plusieurs dispositions qui la mitigent sensiblement. D'après l'article 24 de la loi, le T. A. S. se prononce sur la base des faits ressortant du dossier qui a été à la disposition de la dernière instance administrative au moment où celle-ci a rendu l'arrêté ou la décision attaqués. Cependant d'après l'article 19 de la loi, le Tribunal peut, dans certains cas, examiner l'état de fait établi par l'administration et annuler l'arrêté ou la décision pour vice de forme en les renvoyant à l'autorité qui les avait rendus, laquelle autorité est tenue d'écarter les vices et rendre un nouvel arrêté de décision.

La censure du T. A. S., peut s'exercer par rapport à l'établissement des faits dans les cas suivants :

1) si le Tribunal juge que le dossier établissant les faits, présenté par l'administration, doit être complété;

2) si l'autorité ayant rendu l'arrêté ou la décision attaqués a, de l'avis du Tribunal, admis des faits contrairement aux données du dossier;

3) si elle a, de l'avis du Tribunal, violé, au détriment du requérant, les formes de la procédure administrative.

4) En outre, l'article 24 de la loi prévoit le cas, où le Tribunal peut statuer non seulement sur la base des données établies par l'administration, mais aussi sur la base des pièces présentées par le requérant au cours du procès et pendant les débats; ceci pourra avoir lieu si l'administration ne présente pas, dans les délais impartis par le Tribunal, les pièces concernant la cause qu'elle est tenue de produire à la disposition du Tribunal conformément à la même loi.

III. Les dispositions de la loi du 3 août limitant les pouvoirs du Tribunal d'examiner les points de fait ont été imitées des dispositions analogues de la loi autrichienne du 22.10. 1875 (2), avec cette différence toutefois que cette dernière loi donnait au Tribunal plus de liberté de mouvement pour appré-

(2) *Journal des Lois*, N. 36, ex 1876.

cier dans quels cas il pouvait soumettre à son examen la manière dont l'administration avait réuni le dossier de l'affaire. En effet, la loi autrichienne décidait que le T. A. se prononce en principe (in der Regel), sur la base de l'état de fait établi par la dernière instance administrative. Cette expression « en principe » fut jugée comme impliquant le pouvoir pour le Tribunal d'apprécier la régularité de la formation du dossier administratif. Et la loi spécifiait que le Tribunal pouvait vérifier l'état de fait lorsque la décision administrative avait été basée sur un état de fait inexact, c'est-à-dire contraire aux données du dossier (aktenwidrig) ou incomplet (ergaenzungsbeduerflig). lorsque le dossier avait été réuni sans observer les règles de procédure administrative (mangelhaftes Verfahren) ou en violation d'une norme matérielle de la loi (gesetzlich unbegrundet) (3).

Aussi, dès le début de son activité, les efforts du T. A. d'Autriche furent dirigés vers la formation des règles positives concernant l'appréciation des questions de fait et la réunion des dossiers par l'administration. La jurisprudence du T. A. formula, avec le temps, un ensemble de principes régissant la procédure administrative et créa ainsi, à côté de la loi écrite, toute une loi coutumière concernant la manière de procéder de l'administration au sujet de l'établissement des points de fait (4).

IV. La Pologne n'adopta pas chez elle ces règles coutumières formées par le T. A. d'Autriche, mais la même nécessité se fit sentir dès le début de l'activité du T. A. S. de régulariser la procédure administrative.

La Pologne est allée dans cette voie plus loin que l'ancienne Autriche. Le T. A. S. de Pologne, dès les premières années de son existence, élaborait un ensemble de règles de la procédure administrative. Ces règles furent codifiées par l'Ordonnance du Président de la République du 22 mars 1928, J. L. 34.341

(3) HERRNRIIT. *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*. Wien, p. 530, 1921.

(4) TETZNER. *Das oesterreichische Administrativverfahren*. Wien, 1925.

et constituent un code de procédure administrative très complet (5).

§2. *Le contrôle de la légalité et les questions de l'opportunité des actes administratifs.* — En précisant dans son exposé des motifs au projet de la loi les limites qu'il entendait donner au contrôle de la légalité par le T. A. S., le Gouvernement voulait, en même temps, relever que le Tribunal n'aurait pas le pouvoir d'intervenir dans l'appréciation de l'opportunité des actes de l'administration. A ce sujet l'exposé des motifs contient les vues suivantes (6).

« L'article 73 de la Constitution du 17 mars 1921, ordonne la formation des juridictions administratives appelées à se prononcer sur la légalité des actes de l'administration. Il ressort de cette formule que notre juridiction administrative ne pourrait pas, comme le fait la juridiction administrative française ou les juridictions administratives inférieures prussiennes, ou bien comme le juge de paix anglais, non seulement être appelée à se prononcer dans les litiges dérivant des actes de l'administration, mais aussi à exercer en certain sens l'administration elle-même. Par contre, elle doit, à l'instar du T. A. de Vienne ou celui de Berlin, maintenir le caractère strictement juridictionnel et, sans rendre elle-même des ordres ou des décisions administratives quelconques, limiter son activité au jugement de la légalité des ordres et des décisions précédemment rendus. Comme conséquence de son caractère juridictionnel, le Tribunal n'étant pas un rouage de l'administration responsable pour sa marche, ne peut être juge de l'opportunité des actes de l'administration, un pareil élargissement de ses fonctions étant incompatible avec la responsabilité du Gouvernement pour la conduite des affaires d'Etat. » Par le même motif également l'exposé explique l'exclusion formelle de la compétence du T. A. S. des matières de la libre appréciation,

(5) K. BLASZKOWSKI. *Procédure administrative*. Poznan, 1928 (en polonais).

(6) L'exposé des motifs au projet de la loi sur le T. A. S. Annexe à l'imprimé de la *Diète*, 3323, p. 15 et s.

sous réserve du droit pour le Tribunal d'examiner si les limites de cette libre appréciation quant au fond et quant à la forme, tracées par la loi, n'ont pas été dépassées.

§ 3. *L'exclusion du contentieux des indemnités.* — La formule de l'article 1^{er} de la loi du 3 août contient une exclusion implicite de la compétence du Tribunal A. S. de tout le contentieux des conséquences pécuniaires des actes de l'administration, de toutes les questions de l'indemnité et de la responsabilité. Nous allons voir plus loin que la loi du 3 août contient à ce sujet une disposition additionnelle formulée par l'art. 3, qui, entre les matières exclues formellement de la compétence du T. A. S. cite en premier lieu les matières rentrant dans la compétence des tribunaux de droit commun et des tribunaux spéciaux.

§ 4. *L'exclusion du contentieux à priori.* — De la formule de l'article 1^{er} de la loi du 3 août nous pouvons déduire également que cette loi admet comme pouvant faire l'objet du recours juridictionnel devant le T. A. S. seulement les actes administratifs déjà existants au sujet desquels le Tribunal décide la question de la légalité. (Contentieux à postériori). Par contre, la loi exclue implicitement de la compétence du Tribunal l'appréciation et la constatation des rapports juridiques n'ayant pas donné lieu à un acte administratif précédent (contentieux à priori).

§ 5. *Le recours devant le T. A. S. n'est pas un recours en cassation proprement dit.* — On est habitué en Pologne de qualifier le recours contentieux devant le T. A. S. de recours en cassation. Cette qualification, qui d'ailleurs se rencontre très souvent aussi dans la littérature juridique autrichienne, n'est pas tout à fait exacte. Le T. A. S. se prononce sur la légalité des actes administratifs; il annule les actes reconnus illégaux. Le recours devant le Tribunal est ainsi bien un recours d'annulation. Mais le T. A. S. juge et annule les actes des administrations, tandis que dans le recours en cassation l'acte déféré est un acte juridictionnel, une décision d'un tribunal.

On ne pourra ainsi parler d'un recours en cassation proprement dit devant le T. A. S. qu'au moment où seront mises en pratique les dispositions de la Constitution du 17 mars 1921 au sujet des degrés inférieurs de la juridiction administrative. Alors le T. A. S. jugera en cassation les recours contre les décisions en dernier ressort des juridictions administratives inférieures.

CHAPITRE II

LE T. A. S. JUGE UNIQUE

D'après l'article 1^{er} de la loi du 3 août, jusqu'à la formation des juridictions administratives de degré inférieur, le T. A. S. constituera l'instance unique de la juridiction administrative.

Cette formule contient ainsi deux règles concernant le Tribunal.

- 1) Le Tribunal A. S. est une juridiction;
- 2) Il constitue provisoirement l'instance unique de la juridiction administrative.

§ 1. *Le caractère juridictionnel du T. A. S.* — Le T. A. S. se prononce sur la légalité des actes de l'administration. Il examine les arrêtés et les décisions rendus en dernier ressort par l'administration d'Etat et les administrations autonomes. Ainsi, sur la base de la loi du 3 août la voie de droit à la disposition de l'administré qui se plaint d'un acte administratif est constituée de deux phases de procédure : la première phase c'est la procédure devant les autorités administratives ayant pour but d'arriver à la décision administrative en dernier ressort; la deuxième phase, c'est la procédure devant le T. A. S. Cependant seulement cette dernière partie de la procédure a le caractère contentieux et garantit aux parties au procès les mêmes droits que ceux dont elles jouissent devant les Tribunaux judiciaires. Jusqu'à la formation des degrés inférieurs de la juridiction, la première partie de la procédure, la procédure devant les autorités administratives, est dépourvue des

formes garantissant aux parties ces droits. La procédure devant les autorités administratives n'est qu'un acte d'administration et les autorités qui se prononcent n'agissent pas comme juridictions, mais comme administrateurs.

Seul le T. A. S. possède le caractère juridictionnel. Il ne fait pas partie de l'administration, n'est pas une instance administrative.

Ce caractère juridictionnel du T. A. S. était reconnu également en Autriche et confirmé par des arrêts nombreux du T. A. S. de Vienne (1). Le texte du 3 août 1922 concernant le T. A. S. de Pologne contient, à ce sujet, plusieurs dispositions formelles.

Ainsi l'article 2 de la loi décide que le T. A. S. dans l'examen des causes à lui déferées et dans ses décisions est indépendant de tous les organes d'autorité de l'Etat et ne doit obéissance qu'à la loi. Cette disposition constitue la répétition de la formule de l'article 77 de la Constitution garantissant aux Cours et Tribunaux l'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions et établissant le principe que les décisions juridictionnelles ne peuvent être modifiées ni par le législatif ni par l'exécutif. L'article 2 de la loi du 3 août assimile ainsi le T. A. S. aux Cours et Tribunaux dont parle la section IV de la Constitution (2) et établit le caractère juridictionnel du T. A. S. L'article 6 de la loi du 3 août complète ces dispositions en décidant que les magistrats composant le T. A. S. jouissent de tous les droits et prérogatives reconnus aux magistrats judiciaires par la section IV de la Constitution (l'indépendance, l'inamovibilité, les privilèges de juridiction).

§ 2. *Le T. A. S., instance unique.* — I. Le T. A. S. juge comme instance unique; ce principe emprunté à la loi autrichienne sur le T. A. fut adopté, nous l'avons vu, contrairement

(1) Ainsi l'arrêt du 30.1.1880, N. 2.386. Budw. 936, cité chez PIWOCKI. *Recueil des lois et règlements*, 2^e édit. Lwow, 1909, vol. I, p. 250 (en polonais).

(2) MĄKOWSKI. *Constitution de la République de Pologne*. Varsovie, 1924, p. 87 et s. (en polonais).

aux règles formulées par la Constitution du 17 mars, sur demande du Gouvernement pour des raisons du manque de personnel qualifié et pour des raisons financières. Cette limitation du programme tracé par la Constitution fut adoptée comme provisoire pour rendre plus facile la tâche de la première organisation, la formation des degrés inférieurs de la juridiction administrative devant rester le but vers lequel le Gouvernement devait diriger ses efforts. Aujourd'hui, dix ans depuis la mise en vigueur de la loi du 3 août, les difficultés contre lesquelles on avait à lutter au moment de l'établissement de la juridiction administrative ont, pour la plupart, été vaincues et on ne voit pas pourquoi l'organisation ne pourrait être complétée. Cependant, le régime provisoire introduit par la loi précitée dure toujours et il est possible que la réforme se fasse encore attendre un certain temps, bien que certains pas vers la réalisation du plan complet de la juridiction administrative aient déjà été franchis avec la formation des administrations collectives d'arrondissement et de palatinat. (Voir plus bas, page 105).

II. Le principe de l'unité d'instance introduit par la loi du 3 août n'est cependant pas absolu au point de vue territorial. Le T. A. S. ne garde son caractère de juge unique que dans les territoires de Pologne ayant fait partie de la Russie et de l'Autriche où il n'existe pas de juridiction administrative de degré inférieur. Dans les territoires de Pologne ayant fait partie de la Prusse, qui ont possédé sous l'ancien régime des tribunaux administratifs inférieurs, ces tribunaux ont été maintenus et le T. A. S. joue, par rapport à ces derniers, le rôle de l'instance d'appel et de cassation, d'après les règles de compétence de la loi prussienne du 30 juillet 1883 (3). Dans les autres parties de la Pologne, où pareilles juridictions administratives inférieures n'existaient pas auparavant, le T. A. S. juge comme instance unique en annulation des arrêts et des décisions administratifs jusqu'au moment de l'établissement, dans ces territoires, des juridictions administratives inférieures.

(3) Article 35 de la loi du 3 août 1922.

Mais cette compétence générale du T. A. S., basée sur l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1922, est appliquée dans tout le territoire de la Pologne, donc aussi dans les territoires ayant fait partie de la Prusse. De cette manière, le T. A. S. possède, dans ces derniers territoires, c'est-à-dire dans les palatinats de Posnanie, Poméranie et Silésie (4), une double compétence : 1° la compétence générale, sur la base de l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1922, le T. A. S. se prononçant comme juge unique, avec le pouvoir d'annulation, sur la légalité des arrêtés et décisions administratives; 2° la compétence spéciale, basée sur la loi prussienne du 30 juillet 1883 et les lois suivantes, modifiées par le législateur polonais (5), le T. A. S. jugeant tantôt comme instance d'appel, tantôt comme instance de cassation ou de révision, avec le pouvoir tantôt d'annuler, tantôt de réformer certains actes administratifs énumérés dans ces lois.

On s'explique aisément pourquoi la loi du 3 août a créé cette dualité des compétences du T. A. S. dans les palatinats de l'Ouest. L'organisation des juridictions administratives inférieures qui y existait cadrait très bien avec le programme tracé au sujet de l'organisation des juridictions administratives en Pologne par la Constitution du 17 mars 1921. Mais comme les limites de la compétence générale du T. A. S. formulées par l'article 1^{er} de la loi du 3 août sont plus larges que celles de la compétence spéciale dont il jouit en vertu de l'ancienne législation prussienne dans les trois palatinats de l'Ouest, la première englobant le contentieux de tous les arrêtés et décisions administratifs, sauf ceux qui y sont spécialement indiqués, la seconde seulement les matières limitativement indiquées dans les textes, les deux compétences ont paru avoir leur utilité.

Conformément aux règles de la procédure administrative prussienne maintenue dans les trois palatinats précités, les juridictions administratives inférieures dont celles du premier degré continuent à exercer des fonctions administratives ac-

(4) La loi du 3 août 1922 sur le T. A. S. a été étendue sur le Palatinat de Silésie par la loi du 28.3.24. *J. L.* 50.505. 1924.

(5) Loi du 1.VIII.1919. *J. L.* 64.385.

tives (6) se prononcent, pour certaines matières, suivant l'indication des textes et pour d'autres matières au choix des parties, d'après deux procédures, ou bien d'après la procédure hiérarchique dite procédure par décision administrative (recours non formel) correspondant au *Berchlussverfaheirn* prussien, ou bien d'après la procédure contentieuse, *Verwaltungsstreitverfahren* de la nomenclature prussienne (recours administratif formel). Toutes ces décisions contentieuses ou hiérarchiques peuvent, sous certaines conditions, faire l'objet de recours devant le T. A. S.

Les décisions en procédure hiérarchique, rendues en dernière instance, peuvent être déférées au T. A. S. d'après les règles générales d'admissibilité des recours en annulation contre les arrêtés et décisions administratives formulées par la loi du 3 août, pour illégalité ou pour vice de forme, sous condition de la preuve de la violation d'un droit subjectif ou d'une charge sans base légale. Lorsqu'il s'agit spécialement des arrêtés de police, formant d'après les règles prussiennes, une branche spéciale du contentieux administratif (7), le recours en annulation peut être introduit pour la violation d'un droit subjectif du requérant par l'inapplication ou fausse interprétation de la loi ou lorsque la situation des faits était telle, qu'elle n'autorisait pas la police à faire l'acte incriminé (8).

Pour ce qui concerne les décisions en recours formel, jugées d'après la procédure spéciale prussienne réglée par la loi du 30 juillet 1883 et les lois suivantes, la compétence des juridictions administratives doit être fixée par un texte de loi qui prescrit pour la matière donnée la compétence des juridictions administratives. Les textes décident également quel degré de juridiction administrative est compétent pour une matière donnée comme juge de première instance. Pour certaines matières, ce sera la délégation d'arrondissement ou délégation municipale statuant tantôt en dernier ressort, tantôt

(6) Voir plus haut pages 44 et 45.

(7) Loi sur l'administration de la police du 11 mars 1850. *Recueil des lois prussiennes*, 1850, p. 265.

(8) Cf. page 29, plus haut.

à charge d'appel au Tribunal Administratif de Palatinat (9). Dans d'autres cas, c'est le Tribunal Administratif de palatinat qui juge comme première instance tantôt en dernier ressort, tantôt à charge d'appel au T. A. S.

Les jugements en dernier ressort des juridictions administratives inférieures sont susceptibles d'un recours en révision au T. A. S. d'après les règles de la procédure prussienne, les ouvertures à recours étant l'inapplication ou la fausse interprétation de la loi et la violation des formes essentielles de procédure.

Le T. A. S. jugeant d'après cette procédure spéciale a des pouvoirs plus larges que ceux dont il jouit d'après les règles générales, il ne peut qu'annuler un arrêté ou une décision administrative. Ici il peut choisir entre diverses solutions. S'il reconnaît le recours fondé, il peut annuler la décision attaquée et décider au fond. Si l'affaire demande, d'après le T. A. S., un supplément d'instruction, il peut la renvoyer à la juridiction inférieure ayant jugé en dernier ressort pour un nouveau jugement; s'il trouve des vices essentiels de la procédure, il peut ordonner un supplément de procédure administrative.

§ 3. *Les dispositions préliminaires vers l'introduction des juridictions administratives inférieures sur tout le territoire de la Pologne.* — I. D'après les règles de l'article 67 de la Constitution du 17 mars 1921 à côté des administrateurs actifs de l'administration régionale des palatinats et des arrondissements devaient être placés des conseils mixtes, composés en partie de représentants des administrés, en partie de fonctionnaires, sous la présidence du chef de la circonscription territoriale (palatin ou chef d'arrondissement). D'après l'intention des auteurs de la Constitution, ces conseils devaient avoir des compétences mixtes. D'une part, ils devaient servir de conseils administratifs auprès de l'administrateur actif, chef de la circonscription administrative, avec compétence tantôt consultative, tantôt décisive; d'autre part, ils devaient, d'après les

(9) Voir plus haut page 44.

règles en vigueur en Prusse, servir de base pour la formation des degrés inférieurs des juridictions administratives.

II. Le premier degré de ces conseils, soit les délégations d'arrondissement et les délégations municipales dans les villes jouissant de statut d'arrondissement (10), fut organisé dès le début de la formation de l'administration polonaise. Dans les territoires de Pologne ayant fait partie de la Prusse et à l'Autriche, ces organes ont existé en vertu des anciennes lois et ont été maintenus (11, 12).

Dans les territoires de Pologne ayant fait partie de la Russie, les délégations d'arrondissement, qui y étaient inconnues, furent introduites dès le début de l'organisation de l'administration polonaise (13).

Les délégations sont composées de six membres élus par les corps délibérants d'arrondissement (diétines). Elles sont présidées par le chef d'arrondissement qui, en cas de partage des voix, a voix prépondérante. Elles se prononcent, sauf texte attribuant la compétence à une autorité supérieure, comme première instance administrative dans les matières contentieuses administratives et dans les matières contentieuses pour lesquelles la loi prescrit la participation de la délégation d'arrondissement à la décision administrative de première ins-

(10) Ces conseils ne portent pas encore partout officiellement le nom de délégations d'arrondissement et municipales; certaine incertitude règne encore à ce sujet dans la nomenclature.

(11) PRUSSE : lois du 30 juillet 1883. *Recueil lois*, 1863, p. 195; loi 1^{er} août 1883, *Recueil lois* 1883, p. 237 et pour certaines questions textes plus anciens : *Posnanie* loi 20.XII.1828, *Recueil* page 3, 1829; loi 25.III. 1841; *Recueil*, 1841, p. 58; loi 9.V.1889. *Recueil*, 1889, p. 108. *Poméranie*, loi 13.XII.1872 et 19.III.1881. *Recueil*, 1881, p. 179. *Silésie*, ordonnance 30.IV.1815. *Recueil* 1815, p. 85. Instruction, 23.X.1817. *Recueil*, 1817, p. 248. Instruction, 31.XII.1825, *Recueil*, p. 1, ex. 1826. Loi 3.VII.1883. *Recueil*, 1883, p. 195. *Législation polonaise*. Loi 1.8.1919. *J. L.* 64.385. Arrêté 12.8. 1921. *J. L.* 71.492.

(12) AUTRICHE : loi 12.8.66. *J. L.* 21.1866; loi 17.8.74. *J. L.* 47 et 52.1874; loi 2.1.84. *J. L.* 9.1884; loi 26.6.1847. *J. L.* 47.1847; loi 12.7.1905, *J. L.* 89.1905. Loi 17.6.1907. *J. L.* 52.1907. *Législation polonaise*. Législation polonaise Statut du 1.1.19. *J. L.* 7.106.1919, loi 7.7.21. *J. L.* 64.400.21.

(13) Décret du Chef d'Etat du 4.2.1919. *J. L.* 14.131 et l'arrêté du Cons. des Min. 31.10.1921. *J. L.* 94.693.

tence. Les décisions, dans tous ces cas, sont rendues au nom de la délégation.

III. Cette organisation restait toutefois incomplète tant que l'on n'a pas créé, sur les mêmes bases, la deuxième instance des conseils administratifs. Se prononçant en appel des décisions des délégations d'arrondissement. En effet, jusqu'à l'ordonnance du Président de la République du 19 janvier 1928, J. L. 11.86, l'appel des décisions des délégations d'arrondissement était porté au palatin, fonctionnaire de l'administration active, chef de la circonscription territoriale supérieure. L'ordonnance du 19 janvier 1928 va plus loin dans la voie de l'organisation des juridictions administratives inférieures, en créant les délégations de palatinat devant dorénavant se prononcer en appel des décisions des délégations d'arrondissement, là où l'appel est ouvert contre les décisions administratives de première instance, et comme première instance là où les textes attribuent à la deuxième instance administrative la compétence comme première instance.

Les délégations de palatinat sont composées de cinq membres dont trois élus par l'organe de l'autonomie de palatinat (Conseil de Palatinat) (14) et deux fonctionnaires nommés l'un par le Ministre de l'Intérieur, l'autre par le palatin. Les délégations sont présidées par le Palatin ou Vice-palatin. Elles se prononcent dans toutes les matières contentieuses qui étaient précédemment de la compétence du palatin et dans les autres matières où elles doivent, d'après un texte, concourir à la décision du palatin avec la voix tantôt consultative, tantôt décisive.

IV. L'organisation de ces deux degrés de conseils se prononçant en matières contentieuses administratives, tout en constituant un progrès marqué vers l'établissement des juridictions administratives inférieures, n'est pas suffisante pour

(14) Ce ne sont que les trois palatinats d'Ouest qui possèdent l'autonomie complète de Palatinat avec les Diétines de Palatinat (la Silésie avec la Diète). Dans les autres Palatinats, les Conseils de Palatinat remplacent provisoirement les Diétines de Palatinat.

donner à ces conseils le caractère de juridiction. Ils sont des organes administratifs, leurs décisions sont des décisions administratives. Ils se prononcent d'après la procédure de décision administrative (analogue à l'ancien *Beschlussverfahren* prussien), en absence des parties, sans oralité et sans publicité des débats.

Pour donner à ces organes le caractère juridictionnel, le développement ultérieur s'inspirera selon toute probabilité de l'état de droit existant dans les trois palatinats de l'Ouest. Il est probable que les délégations d'arrondissement, composées exclusivement des représentants des administrés sous présidence d'un administrateur actif, seront maintenues comme organes à compétence multiple, consultative, exécutive et juridictionnelle de première instance. On séparera probablement des délégations de palatinats, destinées à conserver les pouvoirs exclusivement consultatifs et exécutifs, les tribunaux administratifs de palatinat à compétence exclusivement juridictionnelle, composés, comme en Posnanie, Poméranie et Silésie, en partie de juges professionnels, en partie de représentants des administrés et on accordera, selon l'exemple des trois palatinats précités, aux juges professionnels de ces tribunaux, les prérogatives et immunités des magistrats. Ce n'est qu'à ce moment que l'organisation du système complet des juridictions administratives à plusieurs degrés pourra être considérée comme achevée.

CHAPITRE III

LA NOTION DE L'ACTE ADMINISTRATIF DANS LA LOI DU 3.8.1922

§ 1. *La formule de la loi.* — La loi du 3 août soumet au contrôle juridictionnel du T. A. S. les actes qu'elle définit comme les arrêtés et les décisions rentrant dans le domaine de l'administration d'Etat et des administrations autonomes.

La terminologie dont se sert la loi du 3 août, empruntée à la loi autrichienne du 22.10.1875, est quelque peu imprécise, et ne donne pas avec l'exactitude nécessaire les limites de la compétence du T. A. S. Cette formule a été introduite dans la loi lors des travaux préparatoires contrairement au projet de la loi soumis à la Diète par le Gouvernement. Ce projet, en suivant en cela les règles de l'article 75 de la Constitution, formulait l'alinéa 1 de l'article 1^{er} de la loi de la façon suivante: « Pour statuer sur la légalité des actes administratifs dans le domaine de l'administration d'Etat et des administrations autonomes, est créé un T. A. S. avec le siège à Varsovie. Cette formule, sauf la clause fixant le siège du Tribunal, correspond à la formule de l'article 73 de la Constitution. La Commission de la Constitution, dans son rapport, supprima tout d'abord la partie de l'article fixant le siège du Tribunal en motivant cette suppression par le désir de donner au gouvernement la liberté de transférer le Tribunal à un autre lieu, si des considérations spéciales demandaient ce transfert. Aussi le siège du Tribunal ne fut-il fixé que par l'Ordonnance du Président de

la République du 31.7.1923, J. L. 80.630 portant le règlement intérieur du T. A. S.

Mais la modification la plus importante apportée par la Commission de la Constitution consistait dans la substitution de l'expression « arrêtés et décisions rentrant dans le domaine de l'administration » à l'expression plus simple « actes administratifs ». Ainsi l'alinéa 1 de l'article 1^{er} de la loi du 3 août reçut la forme suivante : « Pour statuer sur la légalité des arrêtés et des décisions rentrant dans le domaine de l'administration d'Etat et des administrations autonomes est créé un T. A. S. ».

La question se posa si la modification introduite sur la demande de la Commission de Constitution avait une portée quelconque au point de vue des limites de la compétence du T. A. S. établie par l'article 73 de la Constitution et le projet de la loi du 3 août et quelle était la valeur de cette modification.

Le Professeur Jaworski, dans son travail intitulé « Acte administratif (1), s'est occupé de ce problème. En comparant la formule de la Constitution, parlant des actes administratifs et celle de la loi du 3 août qui parle des arrêtés et décisions rentrant dans le domaine de l'administration, il se pose la question si ces deux notions sont équivalentes. Il dit à ce sujet : « En tout cas les arrêtés et les décisions rentrant dans le domaine de l'administration sont des actes administratifs, mais les textes précités ne nous disent rien, s'il n'y a pas d'actes administratifs qui ne soient ni des arrêtés ni des décisions. Ces autres actes seraient exclus de la compétence du T. A. S. et ceci ne nous étonnerait point, vu le caractère restrictif de la loi du 3 août qui sur les autres points également a restreint les dispositions de la Constitution. »

Cette citation du professeur Jaworski indique qu'il considérerait la formule de la loi du 3 août comme plus étroite que celle de la Constitution et du projet, sans toutefois préciser la

(1) *Revue de droit et d'Economie Politique*. Cracovie, 20.II.1924, p. 284 (en polonais).

différence entre les deux. Ce fut d'ailleurs l'opinion d'autres juristes aussi (2).

§ 2. *L'interprétation de la formule.* — Cependant, tout en constatant cette différence, on se heurte à la difficulté d'en déterminer la valeur, l'explication de la différence entre les deux textes étant rendue plus difficile encore par le fait que la Commission de la Constitution n'a donné, dans son rapport, aucune raison l'ayant déterminée à proposer cette modification.

I. Il est possible que la Commission en modifiant le texte fut guidée par le désir d'introduire une terminologie uniforme dans tout le texte de la loi. Or le texte primitif du projet n'employait l'expression « acte administratif » que dans l'article premier de la loi, tandis que dans les articles suivants (3), il se sert constamment de l'expression « arrêtés et décisions administratifs ».

II. Il est d'autre part possible que la Commission voulut rapprocher la formule de la nouvelle loi de la formule autrichienne de la loi du 21 décembre 1867 et, en éliminant l'article 1 de la loi la notion plus large d'acte administratif, voulut indiquer dès le début que seulement les actes compris dans les cadres plus étroits d'arrêtés et décisions de l'administration pouvaient constituer l'objet de la juridiction du T. A. S.

La loi autrichienne du 21 décembre 1867 (4) dans son article 15, formule les cadres de la compétence du T. A. de la façon suivante :

« Dans tous les cas où l'autorité administrative devra décider, sur la base des lois existantes ou pouvant être mises en vigueur par la suite, au sujet des prétentions contraires des particuliers la personne lésée par une pareille décision aura le droit de faire valoir ses prétentions contre l'autre partie par

(2) Ainsi W. BINDER. Loi concernant le T. A. S. Varsovie, 1926 (en polonais), p. 26.

(3) Articles 4, 5, 9, 10, 11, 13, aujourd'hui 12-16,auj. 14-25, auj. 24-26, auj. 19-28, auj. 26.

(4) J. L. 144.1867.

les voies ordinaires de droit. Si, en dehors de ces cas, quelqu'un prouve qu'un arrêté ou décision d'une autorité administrative l'a lésé dans ses droits, il pourra former un recours devant le T. A. Les cas dans lesquels le T. A. sera compétent, la composition de ce Tribunal et la procédure devant celui-ci seront déterminés par une loi spéciale ». Et cette loi spéciale (loi du 22.10.1875, concernant le T. A.), (5) dans son article 2 décide que le T. A. doit se prononcer dans tous les cas où une personne se considère lésée dans ses droits par une décision (Entscheidung) ou un arrêté (Verfuegung) illégaux d'une autorité administrative.

Si nous laissons de côté la première partie de l'article 15 de 1867 ayant trait aux litiges de compétence des tribunaux judiciaires, nous voyons que les deux textes précités posent comme cadres généraux des actes sur lesquels s'exerce le contrôle du T. A. de Vienne les arrêtés et les décisions des autorités administratives. Nous constatons également que la formule adoptée par le législateur polonais dans le texte définitif de la loi du 3 août est très rapprochée des textes autrichiens, sauf qu'elle est plus vague que ces textes, l'expression « arrêtés et décisions rentrant dans le domaine de l'administration » ayant été substituée dans l'article 1 de la loi polonaise à l'expression « arrêtés, ordres et décisions d'une autorité administrative » des textes autrichiens.

III. La troisième hypothèse que l'on pourrait formuler au sujet de la modification du texte du projet de la loi par la Commission de Constitution est qu'elle entreprit cette modification en considérant la valeur des deux textes, celui d'« acte administratif » et celui « d'arrêté et décision de l'administration » comme équivalente et qu'elle procéda à cette modification sans vouloir en quoi que ce soit modifier les limites de la compétence du tribunal tracées par le projet. Cette hypothèse pourrait s'expliquer par l'influence exercée par les théories d'Otto Mayer et son analyse de l'acte administratif, ce dernier ne pouvant, d'après cet auteur prendre une autre forme que

(5) J. L. 76, ex. 1876.

celle d'un arrêté ou d'une décision de l'administration, les deux formes ensemble formant le contenu de la notion d'acte administratif (6).

§ 3. *Critique de la formule.* — I. Quels qu'aient été les motifs qui ont guidé la Commission dans sa décision de modifier le texte de l'article 1 de la loi, il est incontestable que la correction introduite n'a point facilité à dégager du texte de la loi quels étaient les actes de l'administration qui, comme arrêtés et décisions rentrant dans le domaine de l'administration, étaient soumis à la juridiction du Tribunal. A ce point de vue la formule du projet était plus claire et plus précise. Celui-ci soumettait à la juridiction du T. A. S. tous les actes administratifs, sauf ceux qu'il excluait formellement par l'article 3 (les affaires de compétence des tribunaux ordinaires ou spéciaux, les affaires de la libre appréciation, les nominations aux emplois publics, la représentation extérieure de l'Etat, certaines affaires militaires, les affaires disciplinaires) et sous condition inscrite dans l'article 9 exigeant la preuve de la violation d'un droit du requérant ou la preuve d'une charge imposée sans base légale. D'après cette formule, il était certain que le T.A.S. était compétent pour tous les actes administratifs, sauf les exceptions formelles de l'article 3 et sous conditions fixées par l'article 9. Et comme dans ce dernier article et dans les autres articles de la loi, en dehors du premier, le législateur n'employait pas le terme « acte administratif » mais se servait de l'expression « arrêtés et décisions administratifs », il était clair que les arrêtés et décisions administratifs soumis à la compétence du T. A. S. comprenaient tous les actes administratifs, sauf ceux énumérés limitativement dans l'article 3, et sous condition de l'observation de l'article 9.

Avec la nouvelle rédaction, nous rencontrons dans le texte deux notions différentes d'arrêtés et décisions administratifs dont l'une est plus large que l'autre. La première c'est la notion contenue dans l'article 1 de la loi englobant tous les

(6) OTTO MAYER, *op. cit.*, p. 99.

actes rentrant dans le domaine de l'administration d'Etat et des administrations autonomes qui peuvent être qualifiés d'arrêtés et de décisions administratifs. Dans l'article 9 nous avons le même terme signifiant autre chose. Il indique les actes rentrant dans le domaine de l'administration d'Etat et des administrations autonomes, pouvant être qualifiés d'arrêtés et de décisions administratifs et ne rentrant pas dans l'une des catégories explicitement exclues de la compétence du T. A. S. par l'article 3 de la loi.

La formule de l'article 1 doit donc être considérée comme insuffisante pour déterminer les limites exactes de la compétence du T. A. S. et ce défaut de précision est surtout sensible en égard aux autres dispositions de la loi qui ne donnent pas toujours avec une netteté suffisante la frontière entre l'activité de l'administration assujettie au contrôle juridictionnel et les actes de l'Etat libres de ce contrôle. L'imprécision est encore augmentée du fait de la difficulté d'établir exactement le champ d'application et les limites de la libre appréciation comme constituant une cause suffisante pour l'exclusion des actes de l'administration du contrôle du Tribunal ainsi que du fait de la nécessité de la preuve de la violation des droits subjectifs.

II. En Autriche, dès la mise en vigueur de la loi de 1875, on s'est heurté aux mêmes difficultés. En particulier, on a ressenti de bonne heure le défaut de clarté de la formule de l'article 2 déterminant les actes sur lesquels s'exerçait la compétence du Tribunal et celui-ci par sa jurisprudence, ainsi que la doctrine (7) (8) (9) essayèrent de dégager la valeur exacte des termes en posant des lignes frontières entre les arrêtés et décisions administratifs et autres actes administratifs et essayant de faire une distinction à l'intérieur de ces deux termes. Les travaux de la doctrine, dans lesquels ont

(7) ULBRICH. *Lehrbuch des oesterreichischen Verwaltungsrechtes*. Wien, 1904, p. 294 et s.

(8) DANTSCHER. *Die politischen Rechte der Untertanen*. Wien, 1884-1894.

(9) BERNATZIK. *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*. Wien, 1880.

participé aussi des juristes polonais (10), ont éclairci beaucoup de points obscurs et facilité la classification des actes de l'administration, mais la jurisprudence du T. A. S. d'Autriche manifesta dans ces matières une assez grande diversité de formules, ce qui rendit difficile d'obtenir sur sa base une classification satisfaisante (11). Il faut mentionner à ce sujet que M. Kumaniecki, dans son travail précité, entreprit, précisément sur la base de la jurisprudence du T. A. de Vienne, de dégager de la notion plus large d'acte administratif la notion plus étroite d'arrêtés et décisions administratifs et de trouver dans la même jurisprudence une définition pour chacun de ces groupes des actes de l'administration. Kumaniecki analyse 10 arrêts du T. A. (12) donnant des formules pour déterminer ces divers actes et arrive à l'opinion que par suite du caractère contradictoire et incertain de ces formules, elles ne peuvent pas servir de base de classification. Nous reviendrons encore sur cette question dans la suite de notre travail.

III. La jurisprudence du T. A. S. de Pologne ne nous donne non plus d'appui suffisant pour résoudre la difficulté, cette jurisprudence ne contenant aucune définition soit de l'acte administratif, soit de l'ordre ou de la décision administratifs, le Tribunal se contentant dans les arrêts relatifs aux limites de sa compétence d'admettre ou de rejeter les recours suivant que ceux-ci constituent ou non les actes prévus par l'article 1 de la loi avec les restrictions posées par les articles 3 et 9 (13).

IV. Pour déterminer les limites de la compétence du T.A.S. il faut nécessairement compléter les formules de la loi du 3 août, d'une part par l'interprétation du sens général de la

(10) KUMANIECKI. *Acte administratif. Etudes sur la nature de l'acte administratif sur la base de la jurisprudence du T. A. S. d'Autriche*. Cracovie, 1913 (en polonais).

(11) KUMANIECKI, *op. cit.*, p. 41 et s.

(12) Arrêt 20.3.84, N. 624; 6.11.84, N. 2198; 25.2.87.609; 2.11.83.2480; 2.11.83.2280; 17.5.82.910; 20.3.84.624; 27.6.88.1811; 3.1.85.2831; 18.10.1910. 10.279.

(13) *La Jurisprudence du T. A. S. pour les années 1922-29*. T. SIKORSKI. Varsovie, 1930, p. 8 et s. (en polonais).

jurisprudence du T. A. d'Autriche à ce sujet, par les travaux de la doctrine et ensuite par le texte de certaines lois administratives polonaises qui ont établi assez exactement la différence entre les actes qui nous intéressent ici. Il s'agit de déterminer les limites de la compétence du T. A. S. dans les cadres généraux englobant les arrêtés et décisions rentrant dans le domaine de l'administration. Nous devons, pour circonscrire les cadres, opposer les arrêtés et les décisions administratifs d'une part aux dispositions administratives par voie générale, et, d'autre part, trouver la place exacte de ces actes à l'intérieur des actes administratifs individuels ou actes administratifs proprement dits. Enfin, nous essayerons d'établir une distinction entre les deux types d'actes, et dégager séparément la notion d'un arrêté et celle d'une décision administrative, le tout en rapport avec la compétence du T. A. S.

Il est toutefois à remarquer que c'est toujours le T. A. S. lui-même qui est juge des limites de sa compétence. L'article 2 de la loi lui impose le devoir de veiller sur sa compétence d'office, c'est-à-dire sans qu'il ait besoin d'intervention de demande, d'exception ou de recours des parties à ce sujet. D'après les règles déjà admises en Autriche (14) aucune voie de droit n'est admise contre le rejet du recours par le T. A. S. pour incompétence. Cette règle n'enfreint cependant pas le droit des parties (demandeur, autorité contre laquelle le recours est dirigé, les tiers ayant cause) d'invoquer l'incompétence du Tribunal.

La règle de l'article 2 de la loi décidant que le Tribunal veille d'office sur sa compétence n'enfreint en rien les dispositions édictées en conformité avec l'article 86 de la Constitution, par la loi du 25 novembre 1925 (15) au sujet du règlement des conflits d'attribution et des pouvoirs du Tribunal de Compétence en Pologne (16).

(14) Arrêts 29.11.1886, N. 2294; 13.1.1890, N. 4154, ex. 1889.

(15) J. L. 126, 1925.

(16) T.-S. PILCH. *Des conflits d'attribution et du Tribunal de Compétence en Pologne*. Thèse, Paris, 1927.

CHAPITRE IV

LE T. A. S. ET L'APPRÉCIATION DES DISPOSITIONS PAR VOIE GÉNÉRALE

§ 1. *Le recours ne peut être porté que contre les mesures individuelles.* — La question qui doit nous occuper maintenant en première ligne est celle de savoir quels sont les pouvoirs du T. A. S. à l'égard des dispositions par voie générale. Nous devons, sur la base de la loi du 3 août, établir si de pareilles mesures peuvent ou non être l'objet d'un recours direct devant le T. A. S.

La loi du 3 août a décidé cette question dans le sens de la négative. Des plusieurs dispositions de cette loi il se dégage le principe fondamental que le Tribunal ne peut être saisi d'un recours que contre une mesure individuelle, un arrêté ou une décision administratifs, rendus pour un cas concret et signifié à l'intéressé. Par contre, les dispositions par voie générale ne peuvent servir d'objet de recours qu'indirectement lorsque le Tribunal aura à décider de la légalité d'une mesure individuelle rendue sur la base d'un acte par voie générale dont on questionne la légalité (1).

Ce principe important se dégage des articles 9, 10 et 12 de la loi du 3 août. L'article 9 dit que peut former un recours contre un arrêté ou une décision administratifs quiconque qui affirme qu'on a violé ses droits ou qu'on lui a imposé une

(1) Cf. L'arrêté du T. A. S. de Vienne du 12.10.1885. « Ne peuvent être déférées au Tribunal les dispositions par voie générale sauf s'il s'agit de leur application dans des cas concrets ».

charge sans base légale. L'article 10 décide que le recours contre un arrêté ou décision administratifs doit être porté directement au Tribunal dans le délai de deux mois à partir du jour de la notification de l'arrêté ou de la décision attaquée au requérant. L'article 12 énumérant les conditions formelles de la requête, exige qu'elle contienne l'exposé de l'arrêté ou de la décision attaquée, avec l'indication de la date de la notification.

Il est à noter que le terme polonais « doreczenie », correspondant au terme « notification » que la loi emploie pour fixer la manière dont la mesure prise doit être portée à la connaissance de l'intéressé, implique d'abord que la notification doit être faite par écrit. L'article 23 de l'ordonnance du Président de la République du 22 mars 1928 concernant la procédure administrative (2) en parlant de la notification aux intéressés des décisions de l'administration décide que toutes ces notifications doivent avoir lieu contre récépissé soit directement au siège de l'administration, soit en dehors de celui-ci par les agents de l'administration par la poste ou par les autres organes de l'administration d'Etat ou des administrations communales.

Les arrêts du T. A. S. du 25.2.1923, N. 720-22 et du 13.2.24, N. 587-22 confirment ce caractère individuel et écrit de la formalité de la notification (3).

Sur la base des textes cités, nous pouvons dégager la règle qu'un arrêté ou une décision administratifs pour pouvoir être attaqués devant le T. A. S., doivent avoir les caractères suivants :

1) Violer un droit subjectif du requérant ou constituer pour lui une charge sans base légale;

2) Lui avoir été signifié par voie individuelle et par écrit.

De ces deux caractères que doivent présenter les actes pouvant servir d'objet de recours devant le T. A. S., nous pouvons conclure que ce ne peuvent être que des mesures individuelles

(2) J. L. 36.341.1928.

(3) BLASZCZYŃSKI. *Procédure administrative*, 35 et s.

rendues pour un cas concret. Par voie de conséquence, nous pouvons conclure que les dispositions par voie générale non accompagnées de mesures individuelles ne peuvent pas être l'objet d'un recours direct devant le T. A. S. Ce n'est que lorsque, sur la base de la disposition par voie générale, a été rendue une mesure par voie individuelle, un arrêté ou décision administratifs dans le sens de la loi du 3 août, lésant les droits d'un administré ou constituant pour lui une charge sans base légale et qui lui fut signifié par écrit que le recours peut être formé contre cet arrêté ou décision et, indirectement, contre la disposition illégale par voie générale qui en fut la base.

§ 2. *Appréciation indirecte de la légalité des mesures par voie générale.* — Nous pouvons en tout cas déduire de ce qui précède que le T. A. S. en examinant la légalité des mesures individuelles, arrêtés et décisions de l'administration, doit souvent apprécier la légalité des dispositions par voie générale dont les premières sont issues.

Il faut noter que ce pouvoir du T. A. S. n'est pas absolu et qu'une distinction entre diverses dispositions par voie générale s'impose à ce point de vue.

Cette distinction nécessaire est celle entre les dispositions par voie générale constituant des lois au sens formel et les dispositions par voie générale qui n'ont pas le caractère des lois au sens formel. Dans la première catégorie sont comprises toutes les dispositions par voie générale émanant du pouvoir législatif, dans la seconde, les dispositions par voie générale émanant des organes du pouvoir exécutif.

I. La compétence du T. A. S. à l'égard des dispositions par voie générale ayant le caractère des lois au sens formel a été déterminée par le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 3 août. Cet alinéa décide que le T. A. S. n'a pas le droit d'examiner la validité des lois dûment publiées. Cette règle constitue la répétition de la règle édictée par les Tribunaux judiciaires par l'article 81 de la Constitution, de laquelle il ressort que les Tribunaux n'ont pas le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois et d'en examiner la validité si ces lois ont été

dûment publiées (4). Par voie de conséquence, dans tous les cas où il s'agit d'une disposition par voie générale ayant le caractère de loi au sens formel, c'est-à-dire émanant du législatif, lorsque cette disposition a été dûment publiée, le T. A. S. n'a pas le droit d'en apprécier la constitutionnalité et d'en examiner la validité au point de vue matériel, c'est-à-dire quant au fond. Aucun recours devant le T. A. S. n'est ouvert contre une loi dûment publiée, comme il n'existe, non plus, devant aucun autre Tribunal en Pologne.

Par contre, le T. A. S. comme les tribunaux judiciaires, peut examiner la validité des lois au point de vue formel, pour se rendre compte si elles ont été dûment publiées (5). A ce point de vue, le Tribunal a le droit d'examiner tout d'abord si la loi a été régulièrement publiée dans le Journal des Lois de la République de Pologne, si elle a été munie des signatures exigées et, enfin, si le texte publié correspond exactement à celui qui a été adopté par les organes législatifs (6). Par voie de conséquence, le T. A. S. a le pouvoir d'annuler un arrêté ou une décision administratifs rendus sur la base d'une loi qu'il trouve, après l'examen, entachée d'un vice de forme rentrant dans l'une des catégories précédentes.

D'autre part, par analogie avec le pouvoir de la Cour Suprême (Cour de Cassation), le T. A. S., comme organe suprême de juridiction administrative, a, au même titre que la Cour Suprême dans la juridiction judiciaire, le pouvoir d'interpréter souverainement le sens des lois, en examinant la question de la légalité des arrêtés et décisions administratifs rendus sur la base de ces lois de déterminer si la loi a été sainement interprétée et justement appliquée.

Dans tous les cas, même lorsqu'il s'agit d'une loi que le T. A. S. trouve, après examen, entachée d'un vice de forme, le pouvoir du Tribunal ne s'exerce que sur les arrêtés et décisions

(4) Voir J. MAKOWSKI. *Commentaire à la Constitution de Pologne*. Varsovie, 1924, p. 91-92.

(5) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 46.

(6) GOLAB. Enquête au sujet de la Constitution du 17.3.1921, p. 323 et s. Cracovie, 1924.

administratifs rendus sur la base de pareilles lois; la loi même reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle ne soit abrogée par l'autorité législative (7, 8, 9).

II. Compétence du T. A. S. à l'égard des dispositions par voie générale n'ayant pas le caractère de lois au sens formel.

Dans cette catégorie, rentrent les dispositions par voie générale émanant des organes du pouvoir exécutif ayant le pouvoir de formuler de pareilles dispositions. D'après l'article 44, alinéas 2 et 3 de la Constitution (10), ce pouvoir réglementaire appartient en première ligne au Président de la République qui a le droit, en vue d'assurer l'exécution des lois et en se référant aux dispositions légales qui l'y autorisent d'édicter des règlements d'exécution, des arrêtés, des injonctions et des prohibitions et d'en assurer l'exécution en les munissant de sanctions. Le même droit est attribué aux Ministres et aux autorités qui leur sont subordonnées dans les limites de leur compétence. En outre, l'alinéa 5 de l'article 3 parle des règlements des autorités publiques dont découlent les droits et charges pour les citoyens et, d'autre part, l'article 5 de la loi du 4 août 1926, complétant et modifiant la loi constitutionnelle du 17 mars 1921, étend le pouvoir du Président de la République de prendre des mesures réglementaires (11).

A l'égard de tous ces actes, les pouvoirs du T. A. S., sont plus grands qu'à l'égard des actes des organes législatifs. On déduit à contrario de l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la loi du 3 août que le Tribunal peut en examiner la validité aussi bien au point de vue formel qu'au point de vue matériel (12, 13). Cette interprétation est confirmée par plusieurs dispositions législatives. Ainsi, d'abord, l'alinéa 5 de l'article 3 de la Constitution (14) décide que les autorités administratives ne peu-

(7) BINDER, *op. cit.*, 55-56.

(8) HILAROWICZ, *op. cit.*, 44 et s.

(9) JELLINEK. *Gesetz und Verordnung*. Tuebingen, 1919, p. 395 et s.

(10) J. MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 50 et s.

(11) J. L. 78.442, 1926.

(12) BINDER, *op. cit.*, p. 56.

(13) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 46.

(14) MAKOWSKI, p. 10.

vent édicter de règlements valables, d'où découlent des droits ou des obligations des citoyens, qu'avec l'autorisation de la loi et en s'y référant; puis, l'article 2 de la loi du 3 août qui décide que dans l'examen des affaires à lui soumises et dans ses arrêts le T. A. S. est indépendant de tous les organes de l'autorité d'Etat et n'est soumis qu'à la loi. La dernière partie de la formule qui constitue la répétition d'une formule analogue de l'article 17 de la Constitution (15), édictée à l'égard des Tribunaux judiciaires, est interprétée conjointement avec la formule de l'alinéa 5 de l'article 3 de la Constitution précédemment citée comme donnant aux Tribunaux, et par suite de son caractère juridictionnel aussi bien au T. A. S., le pouvoir d'examiner la validité des actes réglementaires de l'administration aussi bien quant à la forme que quant au fond, le Tribunal n'étant tenu de les appliquer que pour autant qu'ils sont conformes à la loi et ne dépassent pas les limites posées par la loi. Il est précisément dans les devoirs du Tribunal d'examiner si l'acte réglementaire qui a servi de base à un arrêté ou décision administratifs n'a pas dépassé ces limites (16, 17, 18, 19, 20).

§ 3. *Les actes réglementaires sur lesquels s'exerce le contrôle indirect du T. A. S.* — I. Pour établir les limites exactes de la compétence du T. A. S., à l'égard des actes réglementaires de l'administration et les pouvoirs de contrôle qu'il possède à

(15) MAKOWSKI, p. 77.

(16) W.-L. JAWORSKI. *Lois de l'Etat polonais*, II, Cracovie, 1925, p. 619 et s.

(17) OTTO MAYER, *op. cit.*, I, p. 64 et s.

(18) JELLINEK. *Gesetz und Verordnung*. Tuebingen, 1919, p. 395 et s.

(19) HILAROWICZ, p. 47 et s.

(20) Cf. A ce sujet les arrêts suivants du T. A. S. de Vienne :

Le T. A. S. ne peut prendre pour base de sa décision des règlements contraires à la loi. Arrêt 29.11.1878, n. 372.

Ni des règlements n'ayant pas de base dans une loi. Arrêt 23.10.1890, N. 5510.

Ni des règlements qui n'ont pas été publiés de la manière prescrite pour acquérir la force de la loi. Arrêt 21.2.1877, N. 42.

Le T. A. S. est tenu d'examiner d'office la validité du règlement sur lequel est basée la décision administrative attaquée. Arrêt 11.6.1908, N. 5649

l'égard de chaque catégorie de ces actes, il est nécessaire, en s'appuyant sur les données de la Constitution du 17 mars 1921, de faire entre ceux-ci une distinction.

Bien que les termes dont s'est servie la Constitution à ce sujet soient, malheureusement, très vagues et susceptibles de donner lieu à des interprétations divergentes, on a le droit d'affirmer que le texte Constitutionnel avait en vue deux types d'actes réglementaires de l'administration, différant l'un de l'autre quant au fond et quant à la forme. Ce seraient :

1) Les règlements de droit;

2) Les règlements d'administration proprement dits (21, 22).

II. La Constitution n'emploie ni l'un ni l'autre de ces termes : pour les actes de la première catégorie, elle se contente d'une description de leurs caractères; les seconds sont englobés dans une énumération extrêmement vague.

1) Les règlements de droit seraient, d'après l'idée de la Constitution, des règlements contenant des dispositions de droit objectif modifiant la situation juridique des citoyens. Ils n'ont pas la forme de la loi, puisqu'ils n'émanent pas du pouvoir législatif, mais ils en ont le fond, ce sont des lois au sens matériel. La Constitution en parle dans l'alinéa 5 de l'article 3 en décidant que les règlements de l'administration publique d'où découleraient des droits ou des charges pour les citoyens n'ont la force exécutoire que lorsque ils ont été rendus avec l'autorisation de la loi et en s'y référant expressément (23). On déduit de ce texte que pour prendre un règlement de droit l'administration doit avoir une autorisation expresse et spéciale de la loi (24).

Ad. 2) L'autre groupe d'actes réglementaires est constitué par les règlements administratifs proprement dits. Ces actes ne constituent point des lois au sens matériel. Ils ne créent pas

(21) Cf. DUGUIT. *Droit Constitutionnel*. Tome II, p. 194 et s.

(22) HILAROWICZ, *op cit.*, p. 48.

(23) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 10.

(24) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 51.

de droits ou de charges pour les citoyens, mais se meuvent dans les cadres de l'ordre juridique existant. Ils ont pour l'objet surtout l'activité et l'organisation des autorités administratives et l'utilisation des services publics. Les pouvoirs de l'administration d'édicter ces règlements dérivent, comme conséquence naturelle, du but de la fonction administrative et l'administration, pour les prendre, n'a pas besoin d'une autorisation spéciale et expresse. Elle peut les prendre en vertu de l'autorisation générale fixant les cadres de compétence de l'organe. Les actes de ce type sont englobés dans l'énumération de l'article 44 de la Constitution; malheureusement la terminologie de cet article est très défectueuse. Elle parle de règlements d'exécution, arrêtés, injonctions et prohibitions que peuvent prendre le Président de la République, les Ministres et les autorités qui leur sont subordonnées en vue d'assurer l'exécution des lois, se référant aux dispositions légales qui les y autorisent.

III. Les règlements administratifs proprement dits font évidemment partie des actes que l'article 44 appelle règlements d'exécution, mais le terme employé est trop large pour cette dernière catégorie d'actes et il englobe d'autres règlements plus ou moins rapprochés des règlements de droit. En effet, les règlements d'exécution sont toutes les dispositions réglementaires publiées en vue de la mise en vigueur d'une loi, ce sont tous les règlements dépendant d'une loi spéciale. Quant au fond, ils peuvent constituer tantôt des règlements administratifs proprement dits, tantôt, si la loi contient une disposition spéciale à ce sujet, des règlements de droit créant de nouvelles normes juridiques modifiant la situation des individus. L'article 44 en parlant généralement des règlements d'exécution n'a pas fait de distinction suffisamment nette entre les deux groupes d'actes réglementaires dont l'un a été nettement défini dans l'alinéa 5 de l'article 3 comme créant des droits ou des charges pour les citoyens. Cette imprécision est augmentée par le fait que les conditions dans lesquelles l'administration peut prendre chacun de ces deux types d'actes n'ont pas été formulées par la Constitution avec une clarté suffisante. Pour

les règlements d'exécution, l'article 44 pose comme condition qu'ils ne peuvent être rendus qu'en vue d'assurer l'exécution de la loi et avec référence aux dispositions légales autorisant l'administration à prendre ces actes. Pour les actes réglementaires modifiant les droits des citoyens, les conditions sont plus rigoureuses, l'article exigeant l'autorisation et la référence expresse bien que les termes de cet article ne soient pas, non plus, absolument clairs.

Malgré cette imprécision de langage, la différence entre les deux groupes d'actes réglementaires est aujourd'hui admise en Pologne (25, 26, 27).

IV. Au point de vue formel, les deux groupes se distinguent également par le moyen de la publication qui est appliqué pour chacun d'eux. D'après l'alinéa 5 de l'article 3 de la Constitution, les règlements créant des droits et des charges pour les citoyens, pour avoir la force de loi, doivent être publiés dans les conditions prévues par cet article (avec l'autorisation de la loi et en s'y référant expressément). Aucune disposition de ce genre n'est formulée dans l'article 44 à l'égard d'autres règlements. Ceux-ci sont obligatoires pour les autorités et les fonctionnaires qu'ils concernent après une communication officielle quelconque : notification par circulaire, insertion dans un journal officiel ou même message téléphonique. Dans la pratique administrative polonaise, les règlements de droit sont publiés, comme toutes les lois au sens matériel, dans le Journal des lois de la République de Pologne, publié par les soins du Ministère de la Justice; les règlements administratifs proprement dits, s'ils sont soumis à la formalité de la publication, celle-ci se fait dans le « Moniteur Polonais », ou dans les Journaux Officiels des divers Ministères.

(25) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 47 et s.

(26) JAWORSKI. *Lois de l'Etat polonais*. Fascicule II A. Constitution du 17.3.1921, p. 123 et s.

(27) GASIOROWSKI. *Pouvoir législatif*. *Gazette de l'administration et de la police d'Etat*, N. 20.1924.

V. Sont considérés comme règlements purement administratifs (28, 29).

1) Les instructions et les règlements de service pour les autorités publiques ne sortant pas en dehors de l'organe officiel pour lequel ils sont destinés. Le droit de formuler pareilles instructions appartient à chaque autorité administrative sans une autorisation législative spéciale. Le droit de les publier et le devoir pour les autorités et agents subordonnés de s'y conformer dérive des rapports hiérarchiques dans l'administration. Par rapport aux administrés pareils règlements deviennent opérants seulement indirectement, en tant que les autorités administratives les appliquent dans leur activité à l'égard des administrés, le recours ne pouvant être formé que contre des mesures individuelles prises à l'égard des administrés sur la base de ces règlements et instructions (30).

Au point de vue des pouvoirs du T. A. S., il est important de noter que celui-ci n'est jamais lié par l'interprétation des lois ou règlements contenue dans de pareilles instructions, le Tribunal ayant le droit d'interpréter souverainement la loi.

2) Les règlements d'organisation, ayant pour objet l'organisation d'autorités ou de services publics, leur composition et compétence mutuelle ainsi que leur compétence à l'égard des administrés. Ces règlements constituent d'abord des instructions de service pour les autorités et les services qui les formulent et, indirectement, pour le public qui volontairement ou obligatoirement fait usage des services. On leur applique les mêmes règles qu'aux règlements de la première catégorie.

VI. Sont considérés comme étant de caractère mixte, suivant leur contenu, les règlements d'exécution, soit les règlements faits en application de la loi et en vue de l'exécution de la loi. Ils puisent leur force dans une loi et durent autant que cette loi.

(28) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 47 et s.

(29) DUGUIT, *op. cit.*, II, p. 194 et s.

(30) Cf. Arrêt du T. A. S. d'Autriche. Ne peuvent pas faire objet d'un recours devant le T. A. S., les instructions pour usage intérieur des autorités ni les ordres préparatoires, 3.3.1879, N. 1879.

Comme nous avons déjà dit plus haut, ils peuvent contenir soit des instructions de service soit des règles d'organisation, soit des normes de droit comme les règlements de droit. Si le premier caractère prédomine, ils seront considérés comme règlements administratifs proprement dits, autrement ils formeront des règlements de droit; s'ils établissent de nouvelles normes de droit ils ne peuvent pas, conformément à l'article 3 alinéa 5 de la Constitution, être pris sans une autorisation expresse de la loi. Ils doivent aussi, dans ce cas, être régulièrement publiés.

VII. Sont considérés toujours comme règlements de droit.

1) Les règlements de police ou règlements rendus en vue de la sauvegarde de l'ordre, de la sécurité et de la salubrité, obligeant les administrés à certaines actions ou abstentions, sous sanction de peine de police pour la contravention. Ils ont toujours besoin d'une autorisation expresse de la loi. Ils ne peuvent, non seulement, contenir de dispositions contraires à la loi, mais, non plus, de dispositions contraires à des règles établies par les autorités supérieures qui ont à leur égard le droit d'approbation et d'annulation. Tous les règlements de cette nature doivent être publiés dans les conditions énumérées par l'alinéa 5 de l'article 3 de la Constitution.

2) Les règlements de nécessité ⁽³¹⁾, constituant des actes réglementaires ayant force de loi, rendus par le Président de la République, avec l'autorisation de la loi constitutionnelle, dans les cas limitativement énumérés où l'intérêt de l'Etat exige la mise en vigueur d'un certain acte législatif qui ne peut être rendu aussi vite qu'il est nécessaire. En Pologne, les règlements de nécessité furent introduits par la loi du 4 août 1926 ⁽³²⁾, modifiant et complétant la loi constitutionnelle du 17 mars 1921. D'après l'article 5 de cette loi, lorsque la Diète et le Sénat sont dissous et jusqu'à la nouvelle réunion de

(31) La législation polonaise sur les règlements de nécessité datant de 1926 n'a pas été prise en considération dans le livre cité de M. Hilarowicz, voir p. 57 et s.

(32) *J. L.*, 78.442.

ceux-ci, le Président de la République a le droit, dans le cas de nécessité urgente, d'édicter des règlements avec la force de loi dans les limites de la législation d'Etat. Ces règlements ne peuvent toutefois concerner le changement de la Constitution, l'organisation des administrations autonomes, le budget d'Etat, le contingent de recrues, l'établissement de nouveaux impôts, les droits de douanes ou les monopoles, la conclusion d'un emprunt, l'aliénation des domaines d'Etat, la création des charges sur ceux-ci, le contrôle de la dette publique, la ratification des traités de commerce, de finance, d'alliance, et des traités contenant des normes de droit obligatoires pour les citoyens ou introduisant des changements des frontières de l'Etat, la déclaration de guerre, la conclusion de paix et la responsabilité constitutionnelle des Ministres.

En outre, une loi peut autoriser le Président de la République d'édicter, en dehors du cas de la dissolution des chambres, pour un temps et dans les limites fixées par cette loi, des règlements avec force de loi, sauf cependant en matière de la révision de la Constitution (33).

Les règlements prévus dans les deux alinéas précédents, ne peuvent être rendus qu'avec référence expresse aux dispositions de la Constitution mentionnées dans ces deux alinéas et sur la proposition du Conseil des Ministres. Ils doivent être signés par le Président de la République, le Président du Conseil et tous les Ministres et publiés au Journal des Lois. Les dits règlements perdent la force de loi s'ils ne sont pas déposés à la Diète dans les 14 jours qui suivent la plus proche séance de la Diète ou si, après leur dépôt à la Diète, ils sont repoussés par celle-ci.

Ainsi, d'après le texte précédent les règlements de nécessité sont admis par la Constituion dans les deux cas suivants :

1) Dans le temps compris entre la dissolution des chambres et jusqu'à la nouvelle réunion de celles-ci, lorsqu'une nécessité urgente constatée par le Conseil des Ministres l'exige

(33) MAKOWSKI. *Supplément à la Constitution de la République de Pologne*, Varsovie, 1926, p. 12 (en polonais).

et réserve faite des matières énumérées limitativement sur lesquelles le pouvoir réglementaire ne peut pas s'étendre.

2) En tout temps en vertu d'une loi spéciale, réserve faite des matières concernant la révision de la Constitution.

Ces règlements, pour avoir force de loi, doivent être conformes aux conditions de forme suivantes :

1) Contenir une référence expresse à la disposition relative de la Constitution;

2) Etre basés sur une proposition du Conseil des Ministres.

3) Etre signés par le Président de la République, le Président du Conseil et tous les Ministres;

4) Etre publiés dans le Journal des Lois.

Au point de vue du contrôle par les Tribunaux et, en particulier, par le T. A. S., les règlements de nécessité sont traités de la même manière que les autres règlements de droit.

§ 4. *Les règlements de droit et les règlements purement administratifs au point de vue de la compétence du T. A. S.* —

Pour la juridiction du T. A. S., la distinction entre les règlements de droit et les règlements purement administratifs a une importance de premier ordre. Saisi d'un recours contre un arrêté ou décision administratifs violent, d'après l'affirmation du requérant, ses droits ou le grevant d'une charge sans base légale et qui ne s'appuie pas directement sur un texte de loi, mais sur un règlement de droit, le Tribunal doit constater si le règlement était rendu sur une autorisation spéciale de la loi et dans les limites tracées par cette loi et s'il a été publié en conformité de l'article 3 alinéa 5 de la Constitution.

Si cette autorisation spéciale n'existe pas ou qu'une autre des conditions posées manque, le Tribunal annule l'arrêté ou la décision à lui déférée.

D'autre part, en matière administrative, les lois se bornent, dans la plupart du temps, à établir seulement les principes généraux, en laissant au pouvoir exécutif le soin d'établir les règles d'application des principes posés par la loi. Dans de pareils cas, l'administration ne saurait procéder à des mesures

de coercition individuelles, ne saurait rendre des arrêtés ou décisions dans le sens de la loi du 3 août sans que, préalablement, une mesure réglementaire, formulant des règles d'application de la loi, n'ait été publiée. Le défaut pour l'administration de se conformer à cette règle aurait pour effet l'annulation de l'arrêté ou de la décision attaqués.

Quand il s'agit de règlements administratifs proprement dits, le Tribunal, en examinant leur validité, détermine si l'administration qui les a rendus a agi dans les limites de sa compétence déterminée soit par une autorisation générale de la loi, soit par les règles générales de compétence dérivant de la nature de la fonction. Si le règlement est illégal, le T. A. S. annule l'arrêté ou la décision attaqués.

Dans l'un et l'autre cas, le pouvoir d'annulation du T. A. S. s'exerce seulement contre les mesures par voie individuelle faisant l'objet du recours et rendues sur la base d'un règlement reconnu par le Tribunal comme illégal. La censure du Tribunal n'atteint que l'arrêté ou la décision déférée au Tribunal et oblige l'administration qui a rendu ceux-ci de rendre, dans le délai de trente jours, un nouvel arrêté ou décision, d'après les indications contenues dans l'arrêt du Tribunal. Le règlement sur la base duquel les mesures par voie individuelle ont été rendues, bien que reconnu illégal, reste en vigueur tant qu'il n'a pas été annulé ou modifié par l'autorité compétente.

CHAPITRE V

LA COMPÉTENCE DU T. A. S. DANS LES LIMITES DES MESURES ADMINISTRATIVES PAR VOIE INDIVIDUELLE

Nous avons vu dans le chapitre précédent, quelles sont les compétences du T. A. S. à l'égard des dispositions administratives par voie générale. Nous allons examiner maintenant quelles sont les limites de ses compétences par rapport aux mesures administratives par voie individuelle. Dans ce but, nous devons trouver les limites de la notion d'arrêtés et de décisions administratives à l'intérieur de la notion d'acte administratif individuel ou acte administratif proprement dit.

§ 1. *Acte administratif au point de vue formel.* — Au point de vue formel doit être considéré comme acte administratif tout acte émanant des organes auxquels la loi du pays attribue le caractère administratif. Mais, comme le dit très justement Duguit (1), cette conception, par cela même qu'elle est formelle, est artificielle; elle n'est pas adéquate à la réalité des faits. Des organes ou des agents ayant certainement le caractère administratif font des actes juridictionnels ou législatifs. A l'inverse, des organes qui n'ont pas le caractère administratif font parfois des actes qui sont intrinsèquement des actes administratifs, par exemple le Parlement, en votant le budget ou les Tribunaux judiciaires dans les actes d'administration de la

(1) DUGUIT. *Traité de droit Constitutionnel*, T. I, p. 228.

justice. Cependant, comme l'observe Duguit, cette observation pouvant être appliquée aussi bien au T. A. S. de Pologne, le point de vue formel a une certaine importance lorsqu'il s'agit d'examiner la question si le recours juridictionnel est recevable contre un acte donné. Parfois — dit Duguit — tel acte qui est certainement administratif, est insusceptible de recours parce qu'il émane d'un organe, le parlement, par exemple, contre les décisions duquel les lois du pays considéré n'admettent pas de recours. A l'inverse, certains actes, qui ne sont pas administratifs de leur nature, sont cependant susceptibles d'un recours administratif parce qu'ils émanent d'un organe administratif.

La formule de Duguit correspond aux principes de compétence admis par le Conseil d'Etat français. En Pologne, comme nous avons vu, il n'y a pas de recours juridictionnel direct contre les actes réglementaires. Mais la différence dont parle Duguit existe en ce sens qu'indirectement, le T. A. S. peut censurer les actes réglementaires en examinant la validité quant au fond et à la forme, tandis que pour les actes émanant de l'organe législatif ce pouvoir est borné au seul examen quant à la forme.

§ 2. *Acte administratif au point de vue matériel.* — Au point de vue matériel doit être considéré comme acte administratif au sens le plus large, toute mesure de l'administration n'ayant pas le caractère réglementaire, cette mesure pouvant être soit un acte juridique ayant en vue de produire un effet de droit ou un acte purement matériel, fait pour assurer le fonctionnement d'un service public. Seront dans ce sens actes administratifs, par exemple délivrance d'un permis de stationnement, ordre d'un sous-officier, expropriation pour utilité publique, construction d'une route, cours d'un professeur, arrestation d'un malfaiteur (2, 3).

(2) HILAROWICZ. *Le T. A. S.*, p. 96.

(3) KORMANN. *System der rechtsgeschaeftlichen Staatsakte*. Berlin, 1910, p. 26.

I. Cette notion de l'acte administratif est cependant trop large pour fixer la compétence du T. A. S., même d'après le texte primitif du projet de la loi sur le T. A. S. Cette compétence ne s'étend que sur des actes de puissance publique impliquant la contrainte. Les actes n'ayant pas le caractère d'actes de puissance publique, n'impliquant pas le pouvoir de contrainte, n'entrent pas dans cette compétence. Cette règle s'appuie tout d'abord sur les articles 73 et 74 de la Constitution qui attribuent aux Tribunaux judiciaires l'exercice de la justice et créent le T. A. S. pour statuer sur la légalité des actes administratifs. Elle est confirmée par l'article 98 alinéa 2 de la Constitution décidant qu'aucune loi ne peut interdire à un citoyen de recourir aux tribunaux judiciaires pour demander réparation d'un préjudice moral ou matériel. Elle est répétée dans la loi du 3 août, dont l'article 3, qui contient l'énumération des questions exclues de la compétence du Tribunal, mentionne en premier lieu les litiges attribués à la compétence des tribunaux judiciaires (4, 5). Par le fait de l'exclusion de la compétence du T. A. S., des actes dominés par le droit privé faits par les administrations publiques, ces actes ne perdent pas entièrement leur caractère mixte, en partie privé, en partie public. Ils continuent à être régis en partie par le droit administratif qui contient les règles auxquelles doivent obéir les personnes morales publiques pour faire ses actes. Mais comme les règles de leur formation et les effets juridiques qui s'y attachent les rapprochent plus ou moins des actes de droit privé, les Constituants ont préféré de les assimiler au point de vue de la juridiction aux actes faits entre les individus et en ont attribué la compétence aux tribunaux judiciaires. Il faut noter toutefois que bien que le recours devant le T. A. S. au sujet des actes dominés par le droit privé, par exemple en matière d'exécution des contrats entre l'administration et les particuliers, soit fermé, rien n'empêche que ces actes soient l'objet d'un recours administratif devant les supérieurs hié-

(4) TAUBENSCHLAG. *Recours administratif*. Lodz, 1925, p. 10.

(5) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 96.

rarchiques de l'autorité ayant fait l'acte. Ainsi (6), si un chef d'arrondissement refuse à un contractant le paiement du prix d'une fourniture destinée à l'administration, ce refus, nonobstant l'ouverture d'une action civile devant les Tribunaux judiciaires, peut être attaqué par un recours administratif devant le palatin et, sur le refus de celui-ci, devant le Ministre. L'acte de refus du chef d'arrondissement n'est pas seulement un acte entre deux contractants, il conserve le caractère d'acte administratif et comme tel permet le recours administratif hiérarchique. Mais après la décision du Ministre, la seule voie ouverte sera celle des Tribunaux de droit commun.

II. En deuxième lieu, doivent être mis à part les actes purements matériels, par opposition aux actes juridiques. Les actes juridiques sont faits par l'administration avec l'intention de produire un effet de droit; les actes matériels sont faits pour assurer le fonctionnement des services publics. Duguit (7), cite comme actes purement matériels : les opérations militaires, maritimes, l'enseignement, les travaux publics, les opérations de transport, les actes matériels d'exécution sur la personne ou sur les biens, les opérations matérielles de police. Il est évident qu'un acte matériel comme l'arrestation d'un malfaiteur doit être distingué de l'ordre de l'arrêter qui est juridique.

Les opérations matérielles, pour la plupart du temps, se rattachent à un acte administratif juridique (8). Très souvent, elles sont la préparation d'un acte administratif et constituent les conditions de forme exigées pour la validité de cet acte. La validité de l'acte administratif, de l'arrêté ou de la décision qui peuvent faire objet d'un recours devant le T. A. S., étant subordonnée à la régularité de ces opérations, le T. A. S., en examinant la légalité de l'arrêté ou de la décision, se prononcera en même temps sur la régularité de ces opérations. Très souvent aussi les opérations matérielles sont l'exécution d'un acte juridique. Elles font alors corps avec l'arrêté ou la déci-

(6) HILAROWICZ. *Moyens de droit dans la procédure administrative polonaise*. Cracovie, 1923, p. 50 et s.

(7) DUGUIT. *Droit Constitutionnel*, II, 232.

(8) DUGUIT, *op. cit.*, II.233.

sion attaqués et sont examinées par le T. A. S. conjointement avec ceux-ci.

Mais il arrive que certaines opérations matérielles accomplies par les agents de l'administration ne se rattachent à aucun acte juridique administratif, comme préparation ou comme exécution ou se rattachent à un acte juridique qui ne peut avoir aucun effet à l'égard du particulier considéré (9). Ce sera donc le cas lorsque l'administration ferme, par exemple, un débit de boissons sans notifier à l'intéressé la décision relative ou bien lorsqu'elle réquisitionne une maison, des chevaux ou des voitures sans publier et sans notifier les ordres de réquisition. Ou bien, dans la deuxième hypothèse, il peut s'agir de l'exécution par erreur d'une amende administrative sur une personne autre que celle à qui en réalité, l'amende avait été imposée (10). Le problème se pose si, contre pareilles opérations administratives, le recours est ouvert ou non.

Pour ce qui concerne le recours administratif hiérarchique contre pareilles mesures, la question s'est posée en pratique en Pologne si ces opérations matérielles contiennent, en elles, implicitement, une décision administrative qui pourrait, comme telle, être attaquée par un recours ou si elles n'en contiennent aucune (11). On a cité en faveur de l'opinion affirmative que normalement les règlements édictés par l'administration ne contiennent pas de règles spéciales concernant la forme de la notification des décisions administratives et que si ces règlements ne prévoient pas de notification de forme spéciale, en particulier de notification par écrit, on pourrait conclure que les opérations matérielles faites sans notification contiennent implicitement une décision administrative pouvant être attaquée directement par un recours administratif hiérarchique. Il est évident que même en admettant cette opinion on devrait exclure les cas où une forme spéciale de notification a été prescrite et les cas d'opérations matérielles faites en absence de la personne intéressée, où aucune notification valable n'a pu avoir lieu.

(9) DUGUIT. II.224.

(10) HILAROWICZ. *Moyens de droit*, p. 50.

(11) HILAROWICZ. *Moyens de droit*, p. 52.

Mais, même avant la publication du code de la procédure administrative polonaise du 22 mars 1928, qui prescrit comme règle la notification par écrit aux intéressés de toutes les décisions administratives, la manière de voir ci-dessus avait des difficultés à être admise dans le droit administratif polonais. Déjà la circulaire du Ministre de l'Intérieur N. 131 du 18 septembre 1922, N. 0.2922 concernant la notification par écrit aux personnes intéressées des arrêtés et des décisions administratifs, en se référant aux conditions posées par la loi du 3 août sur le T. A. S. à l'admission des recours au Tribunal, prescrit la notification par écrit, contre récépissé de tous les arrêtés et décisions administratifs rendus en dernière instance. Pour les arrêtés et décisions rendus au cours de l'instance et sujets à l'appel, cette règle n'était pas explicitement formulée mais, en pratique, la même forme était appliquée généralement. Le doute subsistait néanmoins comment on devait procéder lorsqu'il s'agissait des opérations qui n'avaient pas été notifiées. On se demandait si on devait admettre le recours en pareil cas et, dans ce cas, comment on devait computer le délai du recours, étant donné que dans le cas d'arrêtés ou décisions régulièrement rendus et notifiés ce délai est compté de la date de la notification. Si l'on se décidait à admettre le recours pour ce genre d'opération, il aurait fallu compter le délai de la date de l'opération matérielle, laquelle quelquefois, surtout dans le cas d'opérations faites en l'absence des personnes intéressées, serait difficile à établir.

Aussi, dans la pratique polonaise, la règle contraire a prévalu. Les opérations matérielles de l'administration faites en dehors d'un acte juridique auquel elles puissent valablement être attachées ne peuvent pas comme telles former l'objet d'un recours administratif. La demande de la remise en l'état qui peut, dans de pareils cas, être introduite par la partie lésée à l'auteur de l'acte, a un caractère gracieux et ce n'est que contre décision de l'administration rejetant cette demande, notifiée à la partie intéressée, que le recours administratif peut être formé. Ou bien la partie peut demander à l'autorité ayant fait l'opération de lui donner acte de sa décision à ce sujet et le

refus de celle-ci, notifié à la partie, peut faire objet de recours. Ou, enfin, la partie lésée par l'opération matérielle peut demander à l'autorité hiérarchiquement supérieure d'intervenir d'office et l'autorité supérieure pourra enjoindre à l'autorité inférieure ou bien de remettre les choses en l'état ou bien de délivrer à la partie la notification du refus de le faire, celle-ci pouvant, à son tour, être attaquée par un recours administratif (12).

Il faut noter cependant que certains règlements prévoient la possibilité du recours direct contre les opérations matérielles faites sans notification de la décision qu'elles comportent. Ainsi le règlement d'exécution rendu par le Ministre de l'Intérieur le 14.2.1920 (13) à la suite de la loi provisoire du 2.8.1919 (14), concernant l'organisation des autorités administratives et de la loi du 25.7.1919 (15), concernant la sécurité de l'Etat et le maintien de l'ordre public pendant la guerre décide que contre tous les arrêtés et décisions rendus par l'administration en exécution de ces lois les intéressés peuvent former, dans le délai de sept jours à partir de la notification, le recours devant le palatin compétent; pour les cas où la décision rendue n'a pas été notifiée préalablement, le délai court de la date de l'exécution.

En ce qui concerne le T. A. S., la loi du 3 août exclue formellement de sa compétence le recours contre les opérations matérielles de l'administration non accompagnés d'une notification formelle par la règle de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi, n'admettant le recours devant le Tribunal qu'après l'épuisement des instances administratives et par la règle de l'article 10 de cette loi, faisant courir le délai du recours de la date de la notification de l'arrêté ou de la décision attaqués à la partie intéressée. Cette règle restreint considérablement les droits au recours des parties lésées par les opérations matérielles de l'administration. Si l'opération matérielle a été faite

(12) HILAROWICZ. *Moyens de droit*, p. 53.

(13) *J. L.* 19.96.20.

(14) *J. L.* 65.395.

(15) *J. L.* 61.364.

par une autorité administrative inférieure, la partie lésée pourra, d'après ce que nous avons dit, après le premier recours gracieux à l'auteur de l'acte, introduire un recours administratif devant l'autorité supérieure. Mais si l'opération a été faite par une autorité administrative du plus haut degré, par le Ministre, l'intéressé ne peut pas attaquer l'opération directement devant le T. A. S. Il doit s'adresser au Ministre en demandant de lui donner acte de sa décision. Si le Ministre répond par un refus, ce refus peut faire objet d'un recours; mais si le Ministre garde le silence, la partie lésée ne peut rien entreprendre, le silence de l'administration n'étant pas, dans le droit administratif polonais, assimilé pour l'introduction des recours, à un refus. Si le silence est le fait d'une autorité inférieure, la partie lésée a la voie de la demande hiérarchique d'intervention d'office; dans le cas du silence du Ministre ce moyen n'existe pas (16) (17) (18).

Pour finir avec les opérations matérielles il nous reste à dire qu'elles peuvent, en outre, être la cause de la responsabilité soit de l'administration s'il y a faute de service, soit de l'agent s'il y a faute personnelle. Il pourra y avoir voie de fait si l'agent est sorti du domaine administratif (19). Dans tous ces cas le T. A. S. ne sera pas compétent, les questions de la responsabilité étant de la compétence des Tribunaux judiciaires.

III. En troisième lieu, pour fixer les limites des actes administratifs soumis à la compétence du T. A. S., il faut mettre à part certains actes de l'administration qui produisent les effets de droit comme les actes administratifs juridiques proprement dits, mais dans lesquels cet effet de droit se produit sans égard à la volonté de celui qui les fait. Ces actes diffèrent donc des actes administratifs juridiques proprement dits, en cela que ces derniers sont des actes de volonté faits avec l'in-

(16) BINDER, *op. cit.*, p. 118.

(17) HILAROWICZ, *Moyens de droit*, p. 59.

(18) HILAROWICZ, *Le T. A. S.*, p. 101-102, note.

(19) DUGUIT, *op. cit.*, II.234.

tention que se produise un effet de droit, tandis que les premiers ne contiennent pas cet élément de volonté : ici les effets de droit se produisent parce qu'ils sont voulus; là, sans égard à la volonté de celui qui agit. D'autre part, ces actes se distinguent des opérations matérielles par cela qu'elles produisent un effet de droit, tandis que les autres ne le produisent pas par elle-même.

Ainsi quand un intéressé soumet à l'autorité administrative une demande dûment motivée et accompagnée des pièces prévues par la législation sur la matière en vue d'obtenir un passeport pour l'étranger, l'administration est tenue de recevoir sa demande et l'acte qu'elle fait en lui donnant le récépissé de sa demande produit des effets de droit sans égard à la volonté de celui qui le fait. Ce n'est ni un arrêté, ni une décision administrative soumise à la compétence du T. A. S.

On classe dans ce groupe d'actes (20) (21) :

1) Les avis officiels. Ici appartiennent les publications et les notifications officielles nécessaires pour la validité des actes administratifs, ainsi que les avis donnés par les agents de l'administration sur demande des intéressés. Cependant ces actes n'auront le caractère juridique que si leur exécution produit des effets de droit prévus par la loi; ainsi, une publication ou notification, si elle est prescrite par la loi comme condition de validité d'un acte administratif, un avis officiel dont dépend la légalité d'un acte. Si, par contre, ils ne produisent pas des effets de droit, nous aurions à faire à de simples opérations matérielles.

2) Les attestations délivrées par l'administration aux intéressés. Elles peuvent se rapporter aux circonstances de fait ou de droit, constater l'existence ou la non-existence de certains faits, ou bien constater certains droits. Ici appartiennent aussi les inscriptions diverses faites par l'administration dans les registres publics.

(20) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 98.

(21) KORMANN, *System der rechtsgeschaeftlichen Staatsakte*. Berlin, 1910, p. 124.

3) Enfin le troisième groupe de ces actes est formé par les réceptions des déclarations des administrés par les autorités publiques. Ici, comme plus haut, il ne s'agira pas des déclarations destinées à produire un effet de droit. Ces effets de droit peuvent se produire dans les rapports entre l'intéressé et l'administration comme, par exemple, dans le cas de la remise d'une demande d'autorisation quelconque ou bien dans les rapports entre l'intéressé et les tiers comme dans le cas d'une plainte à la police contre un voisin turbulent.

Tous ces actes ne peuvent pas servir d'objet de recours devant le T. A. S. ; ils n'entrent pas dans les limites des arrêtés et des décisions dont parle la loi. Le fait seul de la délivrance par l'autorité administrative à l'intéressé d'une attestation quelconque ou la réception par cette autorité d'une déclaration de sa part ne peuvent pas comme tels, être considérés comme arrêtés ou décisions administratifs. Ce n'est que le refus de délivrer à l'administré l'attestation demandée ou de modifier le texte d'une certaine attestation, le refus de lui adresser une certaine notification ou de modifier le texte de cette notification, enfin le refus de recevoir une certaine déclaration qui peuvent être qualifiés de décisions tombant sous la compétence du Tribunal.

4) Enfin, en dernier lieu, doivent être mis à part comme ne constituant pas l'objet de la juridiction du T. A. S. les mesures individuelles ayant le caractère matériel d'actes administratifs juridiques, mais qui ne sont pas faits par l'administration, mais soit par le pouvoir législatif, la Diète, soit par les autorités judiciaires en exercice de leurs fonctions judiciaires. Dans l'un et l'autre cas cette restriction ne concerne cependant pas les actes administratifs faits dans l'exercice de l'organisation des services mêmes et ayant égard aux fonctionnaires de ces services (nominations, avancements, déplacements, révocations, mises à la retraite). Pareils actes, réserve faite des règles spéciales concernant les décisions disciplinaires, peuvent faire l'objet d'un recours devant le T. A. S. dans les limites où pareil recours est admis pour les fonctionnaires d'autres branches de l'administration publique.

§ 3. *Domaine propre de la compétence du T. A. S.* — Après ces diverses éliminations nous arrivons au domaine propre de la compétence du T. A. S.

Cette compétence est limitée donc aux actes administratifs dans le sens le plus étroit du mot, dans le sens que lui donne Otto Mayer. D'après Otto Mayer (22), est acte administratif toute énonciation de l'administration ayant caractère d'acte de puissance publique et déterminant dans des cas concrets à l'égard de l'administré ce qui est de droit pour lui. Cette énonciation peut prendre deux formes (23), à savoir la forme d'une décision administrative ou l'administration déclare, dans le cas individuel, quelle est la volonté de la loi et celle d'un arrêté administratif où l'administration par l'expression de sa propre volonté, formule des règles pour l'administré qui doivent être appliquées dans son cas individuel. D'après cette formule, qui correspond aux limites de la compétence du T. A. S., sous réserve des restrictions posées par les articles 3, 9 et 10 de la loi au sujet des conditions de l'admissibilité des recours, pour pouvoir servir d'objet de recours devant le Tribunal, l'acte de l'administration doit posséder les caractères suivants :

- 1) Etre un acte de puissance publique;
- 2) Emaner d'une autorité administrative;
- 3) Etre une mesure individuelle;
- 4) destinée à produire des effets de droit;
- 5) dirigée aux administrés et non pas à l'intérieur de l'organisation administrative;
- 6) prendre la forme d'un arrêté ou d'une décision administratifs.

(22) OTTO MAYER. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig, 1924, p. 93.

(23) OTTO MAYER, *op. cit.*, p. 99 et s.

CHAPITRE VI

LES ARRÊTÉS ET LES DÉCISIONS ADMINISTRATIFS

Il nous reste encore à déterminer, dans la mesure du possible, sur la base de la doctrine, de la jurisprudence et des textes législatifs, quelle est la portée des termes « arrêtés et décisions » administratifs formant les limites des actes que connaît le T. A. S. et quelle est la différence entre les deux catégories d'actes.

§ 1. *Les arrêtés et les décisions administratifs d'après Otto Mayer.* — Comme nous avons déjà vu à la page 134 (1), d'après Otto Mayer, la différence consiste en cela que par une décision l'administration déclare dans un cas individuel quelle est la volonté de la loi, tandis que par un arrêté elle formule, comme expression de sa propre volonté, dans un cas individuel des règles à suivre à l'administré. La décision a donc, d'après Otto Mayer son contenu limité par la loi. Cette limitation peut avoir lieu tantôt par une disposition formelle de la loi, tantôt par un acte administratif antérieur qui est déjà exécuté. La décision détermine seulement ce qui est conforme à la loi. Elle a le même caractère que les décisions judiciaires.

Tous les autres actes administratifs sont, d'après Otto Mayer, des arrêtés. Leur trait commun est que l'autorité administrative décide elle-même si et comment doit être déterminé le contenu du rapport juridique. Ils sont donc, d'après Otto

(1) OTTO MAYER, *op. cit.*, p. 99 et 100.

Mayer, par opposition aux décisions administratives, des actes de la libre appréciation. Il est sans importance si la volonté de l'administration en faisant l'acte est libre à tous les points ou limitée à certains points.

Cependant, à l'intérieur même des arrêtés administratifs, Otto Mayer fait une différence suivant le rôle qu'ils jouent à l'égard du rapport juridique qu'ils concernent. Est complètement opposé à la décision administrative l'arrêté qui crée lui-même un nouveau rapport juridique entre l'individu qu'il concerne et l'autorité. Tous les arrêtés n'ont pas ce caractère : il y a parmi ces cas certains qui ne servent qu'à développer un rapport juridique déjà existant.

En prenant en considération cette dernière restriction, l'idée d'Otto Mayer est que les décisions administratives ont surtout le caractère d'actes de juridiction, tandis que les ordres administratifs sont surtout des actes de la libre appréciation (2). Cette classification dont le fond doit être considéré comme juste, doit être prise, en ce qui concerne son application aux conditions créées par la loi du 3 août avec certaines réserves vu le danger de limiter la compétence du Tribunal par suite de la clause de l'article 3 excluant de sa compétence les actes de la libre appréciation. Il est certain néanmoins que dans les arrêtés administratifs qui constituent, d'ailleurs, la manifestation la plus typique de l'action administrative et de la puissance publique, le pouvoir d'appréciation de l'administration a un champ d'action plus grand que dans les actes où elle ne fait que déclarer la volonté de la loi. Cette prédominance de l'élément volonté, de la faculté d'apprécier l'opportunité qu'il peut y avoir de faire ou de ne pas faire l'acte, constitue le trait caractéristique de la catégorie des actes administratifs que la loi du 3 août appelle arrêtés administratifs.

§ 2. *Les arrêtés et décisions administratifs dans la jurisprudence du T. A. d'Autriche.* — D'autre part, comme les limites de la compétence du T. A. S. de Pologne ont été basées sur les

(2) Une idée assez rapprochée est énoncée par LABAND. *Droit Public*. 1.677 (édition allemande).

dispositions analogues autrichiennes de la loi du 22.10.1875, il était intéressant de voir comment le T. A. d'Autriche avait, dans sa jurisprudence, résolu le problème et comment il avait délimité le domaine respectif des arrêtés et des décisions administratifs.

Le Professeur Kumaniecki, dans son étude monographique sur l'acte administratif (3) essaya, sur la base de la jurisprudence du Tribunal A. d'Autriche de formuler la différence et d'établir la portée respective des termes arrêtés et décisions administratifs. Il arrive à l'opinion que la classification qui ressort de cette jurisprudence ne touche pas les différences essentielles entre les deux types d'actes et qu'elle n'est pas satisfaisante.

Kumaniecki cite à l'appui de sa thèse les données suivantes:

L'arrêt du 6.XI.1884 N.2199 du T. A. S. divise les actes individuels d'autorité de l'administration en deux types, dont le premier a pour but les ordres d'autorité (obrigkeitliche Verfügungen) et l'autre, le règlement des prétentions des parties (Geltendmachung von Parteiansprüchen). L'arrêt du 20.3.1884 N.624 appelle ce dernier type d'actes « décisions par voie d'instance » (instanzmaessige Entscheidung) dont l'essence consiste en un règlement indépendant d'une affaire contentieuse par un acte établissant le droit entre les parties. Dans le même sens se prononce l'arrêt du 25.2.1887 N.609 distinguant outre les décisions administratives au sens propre (eine wahre Entscheidung ou eine Entscheidung in strengen Sinne) et autres décisions ou actes administratifs. Comme décision administrative au sens propre le Tribunal entend le règlement juridictionnel d'une affaire contentieuse entre les parties (die judicatmaessige Regelung eines zwischen Partien streitigen Rechtsverhaeltnisses), tandis que les actes de l'autre type n'ont pas ce caractère. Cette définition purement négative des actes autres que les décisions au sens propre est complétée positivement par l'arrêt du 2.XI.1883 N.2480 qui définit ce type

(3) KUMANIECKI. *Etude sur la nature de l'acte administratif, d'après la jurisprudence du T. A. S. Cracovie, 1913, p. 41 et s. (en polonais).*

d'actes comme le règlement d'une affaire de droit public conformément aux circonstances de fait et aux prescriptions de la loi (die den jeweiligen tatsaechlichen Verhaeltnissen und gesetzlichen Bestimmungen gemaesse Regelung einer oeffentlichrechtlichen Angelegenheit).

Des formules citées on peut dégager les principes suivants adoptés par le T. A. d'Autriche dans sa classification :

1) Le Tribunal distingue les actes suivant qu'ils règlent une affaire litigieuse entre les parties ou non;

2) Le Tribunal appelle toujours le premier type d'actes décisions ou décisions au sens propre, tandis que pour les actes du deuxième type sa terminologie est hésitante : il les appelle tantôt ordres d'autorité (obrigheitliche Verfuegungen), tantôt actes administratifs (Verwaltungsakte), ou même simplement décisions (Entscheidungen).

3) Il ressort néanmoins de la jurisprudence du Tribunal que le trait commun qui caractérise les actes qui ne sont pas des décisions administratives au sens propre est qu'ils ne règlent pas les droits litigieux entre les parties ou les prétentions des parties.

En ce qui concerne l'objet des actes individuels d'autorité de l'administration, Kumaniecki cite les formules suivantes contenues dans les arrêts du Tribunal.

1) Les décisions administratives au sens propre ont pour objet :

a) Les intérêts individuels (Einzelinteressen), arrêt du 17. V.1882 N.910;

b) Rapports juridiques en litige entre les parties, arrêt 25. II.1887 N.609;

c) exercice de la juridiction administrative entre les parties en litige (eine administrative Rechtsprechung zwischen streitenden Parteten); arrêt 2.XI.1883, N.2480;

d) règlement des droits des parties, arrêt 20.III.1884 N.2198;

e) règlement des prétentions des parties, arrêt 6.XI.1884 N.3498;

2) Les ordres d'autorité ont pour objet :

a) le règlement d'une affaire de droit public conformément aux circonstances de fait et aux dispositions de la loi. (Die den jeweiligen tatsaechlichen Verhaeltnissen und gesetzlichen Bestimmungen gemaesse Regelung einer oeffentlichrechtlichen Angelegenheit), arrêt 2.XI.1883 N.2480;

b) Les intérêts généraux ou publics, arrêt 17.V.1882 N.910;

En résumant, la décision au sens propre a pour objet : a) les droits litigieux des parties; b) les intérêts individuels; l'ordre d'autorité a pour objet : a) les intérêts publics; b) le règlement d'une affaire de droit public conformément aux circonstances et aux dispositions de la loi.

Les conclusions que M. Kumaniecki tire de cette jurisprudence sont les suivantes :

a) En prenant pour l'objet de la décision administrative au sens propre soit les droits litigieux des parties, soit l'intérêt privé, le Tribunal apprécie toujours l'objet de ce type d'actes non pas du point de vue de l'autorité qui agit, mais du point de vue des personnes physiques et morales qui fortuitement sont touchées par le fait concret;

b) même en admettant, d'accord avec le T. A. d'Autriche que, dans les cas concrets donnés, il existe un litige au sujet des droits des parties (du point de vue de ces dernières), ceci n'a aucune influence sur la position prise par l'autorité et, par cela même, sur l'essence et sur l'objet de l'acte qu'elle fait;

c) par cela même la division des actes individuels d'autorité en décisions et ordres d'autorité (arrêtés) n'est pas basée sur une différence essentielle dans leur objet et ne peut être considérée comme productive.

§ 3. *L'opinion de M. Hilarowicz.* — Au même résultat peu concluant arrive M. Hilarowicz (4). En étudiant la question de la différence entre la notion d'arrêtés et celle de décisions administratifs, M. Hilarowicz analyse les différents textes légis-

(4) HILAROWICZ. *Le T. A. S. et sa compétence.* Varsovie, 1925, p. 71 et s.

latifs polonais (5) concernant le droit administratif et trouve que la différence entre un arrêté et une décision n'y est pas non plus précisée avec une netteté suffisante, bien que certains textes donnent des formules que l'on peut admettre comme justes. Comme exemple d'une formule juste M. Hilarowicz cite l'article 33 de la loi du 17 février 1922 concernant le service civil d'Etat disant : « Un fonctionnaire d'Etat jouit de tous les droits prévus par la présente loi et ne peut être révoqué ni mis d'office à la retraite que par *un arrêté* en dernier ressort de l'administration rendu en exécution de la présente loi ou en exécution d'une *décision* du conseil de discipline compétent. »

D'autres textes bien qu'employant les deux expressions à la fois n'en font pas ressortir la différence.

M. Hilarowicz sur la base de ces textes arrive à l'opinion que comme les textes des formules de la jurisprudence du T. A. d'Autriche, ils sont insuffisants pour donner une séparation plus ou moins exacte entre les notions de l'arrêté et de la décision administratifs. Il formule cependant l'idée que, pratiquement, pour la procédure devant le T. A. S., la chose est sans importance, étant donné que les deux catégories d'actes peuvent être attaqués devant le Tribunal. Ce qui est plus important d'après M. Hilarowicz et même essentiel, c'est de déterminer si un acte administratif donné tombe dans l'une ou l'autre des deux catégories ou bien s'il ne tombe dans aucune d'elles. Et il constate, comme nous l'avons fait dans notre analyse précédente, que, d'après la loi du 3 août, 1) tous les actes administratifs ne tombent pas dans l'une des deux

(5) Loi provisoire du 2.8.1919 concernant l'organisation des autorités administratives de II instance *J. L.* 65.395. Règlement d'exécution du Conseil des Ministres à la loi précitée du 13.11.1919, *J. L.* 90.490. Règlement d'exécution du Conseil des Ministres concernant l'organisation des autorités administratives de l'instance sur les territoires ayant fait partie de la Russie, du 13.11.1919, *J. L.* 90.489. Règlement du Conseil des Ministres du 28.8.1919 concernant l'organisation des autorités administratives de l'instance sur les territoires ayant fait partie de la Russie, *J. L.* 72.426. Loi du 17.2.1922 concernant le service civil d'Etat, *J. L.* 21.164. Loi du 1.8.1923 concernant les moyens de droit contre les décisions de l'administration, *J. L.* 91.712.

catégories visées ; 2) que seulement les actes tombant dans l'une des deux catégories peuvent faire l'objet d'un recours devant le T. A. S. et que 3) tous les autres actes sont exclus de la compétence du Tribunal.

M. Hilarowicz considère les arrêtés et les décisions comme un tout et leur oppose les autres actes administratifs, en définissant les actes administratifs comme actes d'autorité rendus par l'administration en vue d'obtenir un effet de droit. Il se pose alors deux questions : 1) quels sont les traits caractéristiques des actes administratifs que nous pouvons définir ensemble comme arrêtés et décisions de l'administration, et 2) à quels actes administratifs nous pouvons les opposer. Et il arrive à la formule que les arrêtés et les décisions administratifs ont comme traits caractéristiques d'abord leur caractère des mesures individuelles et, ensuite, celui d'être dirigés en dehors de l'organisation administrative. Ne pouvant être considérées comme telles, les mesures n'ayant pas pour objet un cas concret et une personne morale ou physique déterminée, mais constituant des dispositions par voie générale et les mesures qui ne sont pas sorties en dehors de l'organisation administrative, mais ont le caractère d'instructions intérieures de service.

L'analyse de M. Hilarowicz, qui arrive pratiquement aux mêmes conclusions que celles que nous avons formulées à la page 122 et s. quant aux limites de la compétence du T. A. S., diffère de notre point de vue en cela que M. Hilarowicz en adoptant le point de vue formel, distingue, à l'intérieur de l'acte administratif, entre les mesures individuelles et les mesures générales, tandis que nous, en suivant la théorie d'Otto Mayer et de Hatschek ⁽⁶⁾, ne faisons pas entrer ces dernières mesures dans les cadres de l'acte administratif, vu leur caractère législatif au point de vue matériel.

§ 4. *L'opinion de M. Binder.* — M. Binder, dans ses commentaires à la loi du 3 août ⁽⁷⁾, définit les arrêtés administra-

(6) HATSCHKE. *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechtes*, p. 7. Berlin, 1909.

(7) BINDER. *Loi concernant le T. A. S.* Varsovie, 1926, p. 29.

tifs comme actes d'administration et les décisions administratives comme actes de juridiction des autorités administratives. Il dit : « Par rapport à l'activité des autorités administratives d'Etat ou autonomes, le mot arrêté ne peut signifier autre chose qu'un acte d'administration dans le domaine d'intérêt public ; le mot décision, un jugement rendu dans une affaire litigieuse dans le domaine de droit public ». En interprétant de cette manière la formule de la loi du 3 août, nous devons arriver à la conclusion qu'un arrêté des autorités administratives dans le sens de la loi du 3 août sera un acte représentant surtout le pouvoir qu'ont ces autorités à faire des actes de puissance publique, tandis qu'une décision des mêmes autorités sera un acte rendu sur l'initiative de la partie intéressée déterminant quels sont les droits et les obligations de la partie d'après les dispositions de la loi. D'ici la conclusion que d'après la loi du 3 août, un ordre est un acte administratif rendu dans l'intérêt public ; une décision, un acte administratif rendu sur l'initiative ou à la demande des parties intéressées dans une affaire litigieuse de droit public. La classification de M. Binder, qui fut lui-même conseiller au T. A. S., semble représenter l'opinion du Tribunal lui-même. Elle se rapproche des thèses formulées par le T. A. d'Autriche et concorde, dans ses grandes lignes, avec la classification d'Otto Mayer précédemment citée à la page 144. Malgré les objections de M. Kumaniecki formulées contre la classification adoptée par le T. A. S. d'Autriche, qui peuvent être dirigées également contre la formule de M. Binder, cette dernière est à retenir comme donnant une division pratique des deux types d'actes soumis au contrôle du Tribunal.

§ 5. *L'opinion de M. Taubenschlag.* — Une formule qui se rapproche de celle de M. Binder, mais qui à certains points est plus claire, est celle dont M. G. Taubenschlag se sert dans son livre sur le recours administratif en Pologne (8) :

M. Taubenschlag en analysant la notion de l'arrêté et de la

(8) GUSTAVE TAUBENSCHLAG. *Le recours administratif*. Lodz, 1925, p. 10 et s. (en polonais).

décision administratifs constate que les deux types d'actes ont plusieurs traits communs.

1) Les deux types d'actes constituent des actes d'autorité unilatéraux; même dans les cas où le consentement de la partie que l'acte concerne est nécessaire, le rapport de droit ne dérive pas de l'accord des parties mais de la volonté dominante de l'autorité publique.

2) Les deux types d'actes constituent des actes faits en vue de produire un effet de droit, l'administration créant, changeant ou fixant un rapport de droit conformément à ses intentions.

3) Les deux types d'actes se rapportent à un état des fait concret et à une personne ou un groupe de personnes qu'il est possible de déterminer individuellement.

Pour ce qui concerne les différences entre les deux groupes d'actes M. Taubenschlag les définit ainsi :

Constitue une décision administrative toute solution par l'administration d'une question litigieuse, le litige pouvant avoir lieu entre les parties ou entre la partie et l'autorité.

En dehors de la solution des litiges, la décision administrative intervient lorsque l'administration déclare, par voie d'autorité, ce qui, dans un cas concret, constitue le droit.

Auront enfin le caractère de décisions les énonciations de l'administration attributives des droits, comme concessions ou autorisations.

Le caractère commun des décisions est que, dans la plupart des cas, elles sont rendues sur l'initiative des parties.

Par contre, les arrêtés administratifs dérivent en règle de l'initiative de l'autorité même, qui les rend suivant les besoins de la vie quotidienne et ayant en vue exclusivement l'intérêt public.

Cette différence entraîne comme conséquence que les décisions doivent se mouvoir dans les cadres des droits et des intérêts des parties et s'appuyer surtout sur la loi positive, tandis que les arrêtés peuvent contenir plus d'éléments créateurs et donnent à l'administration plus de liberté dans le règlement des affaires publiques.

Enfin M. Taubenschlag remarque, très justement, que dans la procédure de recours administratif la différence entre les arrêtés et les décisions disparaît, tout arrêté contre lequel un recours en appel est formé à une instance administrative supérieure donnant lieu à une décision de l'instance de l'appel.

La classification de M. Taubenschlag est la meilleure que nous ayons trouvé dans la littérature polonaise, nous terminerons donc avec elle l'analyse des arrêtés et des décisions administratifs. Nous voulons cependant relever encore une fois la justesse de la remarque de M. Hilarowicz précédemment citée (voir page 148), que cette classification n'a pas de grande importance pratique pour déterminer les limites de la compétence du T. A. S., vu que les deux types d'actes, aussi bien les arrêtés que les décisions, sont sous son pouvoir de contrôle et que ce qui importe surtout pour déterminer cette compétence ce sont les cadres extérieurs englobant aussi bien les arrêtés que les décisions administratifs.

CHAPITRE VII

LES ARRÊTÉS ET DÉCISIONS EN DERNIER RESSORT

§ 1. *Après appel ou faute d'appel.* — I. Comme nous avons déjà indiqué plus haut à la page 91, la procédure contentieuse pour les litiges administratifs passe en Pologne par deux phases : a) la phase de recours administratif devant les autorités administratives, procédure administrative de recours formel par voie d'instance) et la phase de recours contentieux devant la T. A. S. qui n'est pas, lui, une autorité administrative, mais une juridiction. Un arrêté ou une décision administratifs notifiés à l'intéressé ne peuvent directement faire l'objet d'un recours contentieux devant le T. A. S. La partie doit avant tout épuiser les moyens de droit devant les administrations compétentes, le T. A. S. ne connaissant que des arrêtés et des décisions rendus en dernier ressort. Cette règle est inscrite dans l'aliéna 2 de l'article 1 de la loi du 3 août (1), qui décide que le Tribunal connaît des recours contre les arrêtés et les décisions rendus en dernier ressort par les autorités administratives d'Etat ou autonomes.

Dans le sens de la loi du 3 août doivent être considérés comme rendus en dernier ressort les arrêtés et les décisions des autorités administratives contre lesquels un recours en appel devant une autorité supérieure n'est pas ouvert. Ce seront les arrêtés et les décisions rendus soit par les autorités administratives placées à la tête de la hiérarchie dans leur

(1) BINDER, *op. cit.*, p. 33.

ressort et au-dessus desquelles il n'y a plus de recours administratif, ou bien les arrêtés et les décisions des autorités qui, tout en n'étant pas placées à la tête de la hiérarchie, statuent conformément à un texte, en dernier ressort, pour une matière donnée. Dans ces limites seront considérés comme rendus en dernier ressort et, comme tels, susceptibles en principe de recours contentieux devant le T. A. S., aussi bien les actes rendus sur appel que les actes rendus en premier et dernier ressort dans les cas où un texte exclut l'appel administratif. D'autre part, ne seront pas défavorables devant le T. A. S. les arrêtés et les décisions administratifs au sujet desquels la partie intéressée n'a pas épuisé les moyens de droit devant les instances administratives, en laissant passer les délais d'appel sans interjeter l'appel, l'acte acquérant, par ce fait, la force de droit.

II. Au sujet du nombre des instances administratives par lesquelles doit passer le recours administratif pour aboutir à une décision en dernier ressort, la Constitution du 17 mars 1921 contient une règle formulée par l'article 75 de celle-ci (2) qui dispose que l'appel des arrêtés et des décisions des autorités administratives est ouvert à une seule instance supérieure, sauf exceptions qui pourraient être prévues par des lois spéciales.

Cette disposition de la Constitution signifiait le changement de la pratique suivie jusqu'alors sur la base de l'article 6 de la loi provisoire du 2.VIII.1919 concernant l'organisation des autorités administratives de deuxième instance (3) et de l'article 8 de l'arrêté du Conseil des Ministres du 13.XI.1919, concernant la mise en exécution de la loi précitée (4). Les textes en question prévoyaient pour toutes les affaires administratives deux appels consécutifs et, en tout, trois instances. Il est vrai que ces textes ne parlaient que des arrêtés et des décisions des autorités administratives de l'administration

(2) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 84.

(3) J. L. 65.395.

(4) J. L. 90.489.

générale, mais des dispositions analogues étaient en vigueur pour les administrations spéciales en dehors de l'administration générale d'Etat. Comme troisième instance se prononçait, dans les cas normaux, le Ministre du ressort. La Constitution du 17 mars 1921 entend, à l'avenir, changer cette pratique. Elle veut limiter le droit au recours à un seul appel. Elle prévoit seulement que, pour certaines affaires, des lois spéciales pourront maintenir le recours à la troisième instance.

La loi du 1^{er} août 1923 (5) (6) mit en pratique le principe énoncé par la Constitution pour ce qui concerne la procédure devant les autorités de l'administration générale. L'article 1 de cette loi pose le principe de deux instances pour tous les recours devant les autorités de l'administration générale, sauf les dérogations qui pourraient être introduites par des lois spéciales et l'article 2 de la même loi abroge formellement toutes les dispositions antérieures contraires et, en particulier, celles contenues dans l'article 6 de la loi provisoire du 2 août 1919 (7) et dans l'article 8 de l'arrêté du Conseil des Ministres du 13.XI.1919 (8) et ayant trait à l'admissibilité des recours au Ministre considéré comme troisième instance administrative. Dorénavant, ne sont susceptibles de recours administratifs au Ministre que les affaires jugées en premier ressort et à charge d'appel par les organes administratifs de deuxième instance.

D'après l'article 3 de la loi, sous réserve des dérogations introduites par des lois spéciales, fixant des délais de recours en appel plus courts (9), les arrêtés et les décisions des autorités administratives de première instance peuvent, dans les quatorze jours de leur notification à la partie intéressée, être

(5) *J. L.* 91.712.1923.

(6) Voir GUSTAVE TAUBENSCHLAG. *Le recours administratif*. Lodz, 1925 (en polonais).

(7) *J. L.* 65.395.1919.

(8) *J. L.* 90.489.1919.

(9) Ainsi l'article 3 de l'arrêté du Ministre des Cultes et de l'Instruction Publique du 23.10.1923 (*J. L.* 115.919) concernant l'exécution de la loi du 8.8.1923 concernant le droit des communes de réquisitionner les bâtiments pour les besoins de l'enseignement primaire.

attaqués en appel devant les autorités administratives de deuxième instance qui décident en dernier ressort. Le délai commence à courir à partir du jour suivant le jour de la notification. L'appel est introduit par écrit ou sous forme de procès-verbal dressé par l'autorité qui le reçoit. Le jour de l'expédition de l'acte d'appel par la poste ou par le télégraphe est considéré comme jour de l'introduction du recours en appel. Si le dernier jour du délai tombe sur un jour férié, le délai est augmenté d'un jour (art. 4).

Les arrêtés et les décisions rendus en premier ressort par les autorités administratives de deuxième instance peuvent être, dans les mêmes conditions, attaquées en appel devant le Ministre du ressort.

L'appel est introduit par l'intermédiaire de l'autorité qui a rendu l'arrêté ou la décision attaquée en premier ressort. Les arrêtés et les décisions dont parle la loi doivent contenir une instruction formelle avec l'indication des moyens de droit dont peut se prévaloir la partie intéressée et, en particulier, l'indication si l'acte a été rendu en dernier ressort ou non et, dans ce dernier cas, devant quelle autorité et dans quel délai l'appel peut être formé. Dans le cas où l'autorité rendant l'acte indiquerait le délai d'appel d'une manière inexacte, l'appel introduit dans le délai indiqué, même après l'écoulement du délai légal, est considéré comme introduit dans le délai légal. Si l'arrêté ou la décision indiquent d'une manière inexacte l'autorité à laquelle le recours doit être introduit, l'autorité compétente pour juger le recours, ayant reçu le dossier de l'autorité compétente, procède comme si l'appel était introduit dès le début à une autorité compétente. Dans le cas où l'arrêté ou la décision contiendraient l'indication inexacte que l'acte n'est pas susceptible d'appel, ou si l'indication exigée au sujet des voies de droit ouvertes disponibles manquait entièrement, la partie intéressée a droit de demander à l'autorité qui a rendu l'acte, par l'intermédiaire de l'autorité qui le lui a notifié, de corriger, respectivement de compléter, à ce point de vue, l'arrêté ou la décision en question (art. 6.). Le délai pour cette formalité a été fixé par l'ordonnance du 28.3.1928 à deux semaines à partir de la notification (art. 77.2).

L'instance d'appel décide de l'admissibilité de l'appel ou de la déchéance pour inobservation des délais légaux.

A l'appel peut être jointe la demande de restitution des délais lorsque la partie prouve que le retard eut lieu sans sa faute par suite d'un empêchement insurmontable et lorsque l'appel est introduit au plus tard dans les sept jours de la cessation de l'empêchement. La demande en restitution du délai est jugée par l'instance jugeant l'appel (art. 5).

III. Telles sont les dispositions principales de la loi du 1^{er} août 1923 concernant le recours en appel des arrêtés et des décisions administratifs. Il faut noter que cette loi n'introduit le principe de deux instances que pour les recours devant les organes de l'administration générale d'Etat, tandis que la Constitution avait formulé la même règle pour toutes les autorités de l'administration d'Etat et des administrations autonomes. Mais des textes spéciaux ont étendu ensuite le même principe sur toutes les administrations communales (10) sur l'administration scolaire et, (11) dans une certaine mesure, sur les services des finances. Enfin, avec l'ordonnance du Président de la République du 22 mars 1928 (12) la règle devint générale dans toutes les administrations. L'ordonnance du 22 mars introduit le principe de deux instances administratives pour tous les recours en appel devant toutes les administrations d'Etat et autonomes, sauf les exceptions par des lois spéciales promulguées après le 14 septembre 1923 (art. 82). L'ordonnance n'introduit aucun changement dans la computation des délais d'appel. Elle répète la règle de la loi de 1923 que chaque arrêté ou décision rendu par les autorités administratives doit indiquer si l'acte est rendu en dernier ressort ou non et, dans ce dernier cas, devant quelles autorités et dans

(10) Arrêté du 31.7.1924 du Ministre des Travaux Publics et des Assistances Sociales concernant le jugement des recours contre les arrêtés et les décisions des organes communaux. *J. L.* 70.683.24.

(11) Loi 31.7.1924 concernant les moyens de droit contre les décisions des autorités scolaires. *J. L.* 76.748.24.

(12) Ordonnance du Président de la République du 22.3.1928 concernant la procédure administrative. *J. L.* 36.341.28.

quels délais l'appel est recevable. Dans les actes rendus en dernier ressort l'administration doit indiquer qu'un recours contentieux est ouvert, sous certaines conditions, devant le T. A. S., contre les arrêtés et décisions rendus en dernier ressort (art. 76). Le défaut de la part de l'administration d'observer les règles susindiquées ne peut porter préjudice aux droits de la partie (art. 77). L'ordonnance du 22 mars répète à ce sujet les sanctions édictées par l'article 6 de la loi du 1^{er} août 1923. D'autre part, le T. A. S., dès le début de son activité, suit la règle qu'une indication non fondée contenue dans un arrêté ou une décision administratifs que l'acte en question n'est pas susceptible d'appel constitue un vice de procédure au préjudice du requérant et annule pareils actes (13). Il faut noter, pour terminer, que l'appel peut être interjeté contre la décision principale; les décisions incidentes rendues dans le cours de la procédure ne peuvent être attaquées par l'appel indépendamment de la décision principale, sauf dans les cas où des lois spéciales prévoient les exceptions à ce sujet ou quand la décision incidente a été rendue après la décision principale (art. 84).

§ 2. — *Révision.*

1) L'article 73 du code de la Procédure Administrative polonaise du 22 mars 1928 (14) distingue deux catégories d'arrêtés et de décisions définitifs rendus dans la procédure administrative par voie d'instance (procédure du recours formel administratif).

La première catégorie consiste en arrêtés et décisions en dernier ressort, c'est-à-dire en actes contre lesquels le recours administratif en appel n'est pas ouvert soit parce qu'ils ont été rendus sur appel, soit parce qu'ils ont été rendus en premier et dernier ressort, un texte excluant l'appel. Contre cette catégorie d'actes le recours contentieux devant le T. A. S. est ouvert sous certaines conditions de fond et de forme.

(13) Voir l'arrêt du T. A. S. du 28.6.23, N. 523-23.

(14) *J. L.* 36.341.28.

La deuxième catégorie d'actes comprend les arrêtés et les décisions définitifs ayant acquis la force de droit et contre lesquels aucune voie de droit normal n'est ouverte ni devant les autorités administratives ni devant le T. A. S. Ici appartiennent tous les arrêtés et décisions ayant acquis la force de droit par suite de la déchéance des délais d'appel, de l'inobservation de la voie d'instance prescrite ou du non-épuisement des instances administratives ainsi que les arrêtés et les décisions en dernier ressort contre lesquels la loi du 2 août 1923 sur le T. A. S. ne donne pas de droit de recours au T. A. S.

Le droit polonais admet, cependant, pour cette deuxième catégorie d'actes, dans certains cas limitativement énumérés, la voie de droit extraordinaire de révision. Au sujet du recours administratif en révision le problème qui nous intéresse ici est d'abord de savoir si les décisions administratives rejetant le recours en révision sont ou non susceptibles d'appel dans la procédure du recours formel administratif par voie d'instance et, quand elles sont rendues en dernier ressort, si elles sont susceptibles d'un recours contentieux devant le T. A. S.

II. A ce sujet le droit polonais a passé par quatre phases successives.

1) La première phase, celle allant de 1918 à 1923 est caractérisée par l'absence d'un texte réglementant l'admissibilité de la révision dans la procédure administrative et par l'application à la matière des règles suivies antérieurement dans les parties autrichiennes de la Pologne. Ces règles décidaient, d'abord, que la question de l'admissibilité ou la non-admissibilité de la révision constitue une matière de la libre appréciation de l'administration et, ensuite, que la révision est inadmissible si la décision administrative tranche une question litigieuse entre les parties. Les règles ci-dessus étaient basées sur la jurisprudence du T. A. d'Autriche dont les arrêts contenaient à ce sujet les formules suivantes :

a) La question si dans un cas concret on est en présence des conditions permettant d'admettre la révision d'une procédure

administrative dépend principalement de la libre appréciation de l'administration (15).

b) Du défaut des dispositions légales, relativement à la question si ou sous quelles conditions l'autorité est autorisée à rétracter une décision rendue et à admettre la révision, on ne peut conclure que cette autorité puisse, d'après sa libre appréciation, examiner à nouveau l'affaire précédemment décidée. La révision ne peut pas avoir lieu s'il s'agit d'une décision au sens propre, c'est-à-dire d'un règlement d'une question litigieuse entre les parties. Les pouvoirs de l'autorité sont différents par rapport aux actes où la circonstance ci-dessus indiquée n'a pas lieu (16).

c) S'il ne s'agit pas d'une affaire des parties proprement dite, c'est-à-dire d'une décision administrative entre les parties, mais d'un ordre d'autorité et d'un règlement d'une affaire de droit public conformément aux conditions de fait et aux dispositions légales, les parties intéressées dans l'affaire n'acquièrent, par rapport aux autres personnes, aucun droit formel; dans ce cas on ne peut, par conséquent, parler de la force de droit d'une décision en ce sens que l'administration doive immuablement se tenir pour toujours au règlement antérieur de l'affaire (17).

d) Si l'autorité supérieure considère possible d'autoriser la révision, elle doit d'abord rendre une décision à ce sujet en s'abstenant de décider au fond. Il est visible que dans pareil cas cette autorité est d'avis qu'il y a des raisons de refaire la procédure et de rendre une nouvelle décision. Dans ce cas la décision doit être précédée d'un nouvel examen de l'état de fait et, si cette formalité n'a pas lieu, il y a un vice essentiel de procédure (18).

e) Si la demande en révision est rejetée par les instances inférieures administratives et l'instance supérieure rend une dé-

(15) Arrêt T. A. 21.1.1886.2879.

(16) Arrêt T. A. 25.2.1887.3412.

(17) Arrêt T. A. 2.11.1883.1893.

(18) Arrêt T. A. 5.5.1887.2561.

cision au fond de l'affaire, la demande en révision est considérée comme admise, mais la décision au fond comme violant la voie régulière d'instance, est considérée comme entachée de vice (19).

Nous voyons des arrêts précédents que le T. A. d'Autriche admettait le recours en appel administratif contre les décisions de rejet des demandes en révision, mais qu'il refusait d'admettre le recours contentieux contre les décisions en dernier ressort rejetant la demande, en considérant la matière du domaine de la libre appréciation. Par contre, il admettait d'après les règles générales, ce recours dans les cas des vices de procédure administrative à la suite de l'admission de la demande en révision. Il suivait, en même temps, la règle de l'impossibilité de la révision dans le cas des décisions ayant réglé des questions litigieuses entre parties.

2) Le premier texte polonais qui s'est occupé de cette question fut la loi du 1^{er} août 1923 concernant les voies de droit contre les décisions des autorités administratives dont les dispositions sont d'autant plus importantes que la loi en question fut promulguée peu après la loi organisant le T. A. S. de Pologne. D'après l'article 7 de la loi, la partie intéressée peut solliciter la révision d'une procédure administrative terminée par une décision ayant acquis la force de droit, si elle indique de nouvelles circonstances de fait, d'importance essentielle, ayant existé avant le prononcé de la décision et qui soient de nature à pouvoir provoquer le changement de la décision (20). De l'admissibilité de la décision décide l'autorité qui a rendu la décision en dernier ressort. La loi ne s'applique pas aux décisions rendues dans la procédure administrative répressive.

a) Au sujet de la manière dont le texte ci-dessus devait être interprété plusieurs questions ont été soulevées. On s'est demandé d'abord si, vu la rédaction restrictive du texte qui ne parlait que des décisions administratives sans mentionner les arrêtés le recours en révision ne devait être admis que pour

(19) Arrêt T. A. 5.5.1897.10680.

(20) DR. GUSTAVE TAUBENSCHLAG, *op. cit.*, p. 41 et s.

les décisions administratives au sens étroit, c'est-à-dire pour des actes de l'administration tranchant des questions contentieuses ou se prononçant sur les faits et le droit sur l'initiative des parties. Quant aux arrêtés administratifs, on affirmait que la loi leur refuse tout caractère d'irrévocabilité, l'autorité administrative pouvant les modifier ou les supprimer à sa guise sans les soumettre à la nécessité des formalités de recours en révision (21). On se demandait, d'autre part, quels étaient les pouvoirs dont disposait l'administration pour admettre ou rejeter le recours en révision dans le cas des décisions administratives proprement dites et, en particulier, si les parties avaient un droit subjectif à demander la révision lorsque les conditions posées par la loi à l'admissibilité du recours existaient, ou bien si la question de l'admissibilité devait être laissée à la libre appréciation de l'administration. Cette dernière hypothèse était liée au langage dont le législateur s'était servi dans l'article 7 de la loi précitée en disant que la partie intéressée pouvait solliciter (et non pas demander) la révision, différence qui ressort beaucoup plus dans le texte polonais et qui pourrait faire penser au caractère purement gracieux de la demande (22). La solution que l'on donne aux deux questions précitées est décisive pour déterminer l'admissibilité du recours au T. A. S. en cas d'une décision de rejet d'une demande en révision par l'administration.

Si l'on admet que la loi du 1^{er} août 1923 limite l'admission de la révision aux seules décisions administratives proprement dites en en excluant les arrêtés, on peut se demander quelle différence existe entre la libre appréciation d'après laquelle l'autorité décide, conformément à l'article 7 de la loi précitée, au sujet de l'admissibilité de la révision d'une procédure terminée par une décision ayant acquis la force de droit, et la libre appréciation d'après laquelle l'autorité décide, en dehors des formalités de la demande en révision, au sujet d'un nouvel examen d'une affaire réglée par un arrêté antérieurement rendu.

(21) Ainsi HILAROWICZ, le T. A. S., p. 140.

(22) Ainsi HILAROWICZ, le T. A. S., p. 141.

M. Hilarowicz explique cette différence de cette façon (23) que dans les cas des arrêtés l'admission d'un nouvel examen de l'affaire dépend de la libre appréciation de l'administration sans que cette libre appréciation soit restreinte par aucune limite spéciale, sauf les limites générales, posées à la libre appréciation comme celles de la compétence. Par contre, la libre appréciation, conformément à l'art. 7, est limitée par la règle inscrite dans cet article que l'autorité ne peut admettre la révision d'une procédure terminée par une décision proprement dite ayant acquis force de droit que s'il existe de nouvelles circonstances de fait essentielles, ayant existé avant le prononcé de la décision et étant de nature à pouvoir amener le changement de la décision.

D'après M. Hilarowicz si la partie intéressée formait un recours contentieux au T. A. S. contre le refus de l'administration de soumettre à un nouvel examen un arrêté administratif ne rentrant pas dans les dispositions de l'article 7 de la loi du 1^{er} août 1923, le T. A. S. devrait le rejeter comme concernant une matière de la libre appréciation. Si la partie intéressée formait le recours contentieux au T. A. S. contre une décision rejetant la demande en révision conformément à l'article 7 de la loi précitée, le T. A. S. pourrait également rejeter le recours par suite de la nature discrétionnaire de l'acte. La différence entre les deux solutions consiste d'après M. Hilarowicz en cela que dans le deuxième cas le T. A. S. pourrait annuler la décision de rejet de la demande en révision pour vice de forme, s'il trouvait que l'autorité a rejeté la demande sans examiner s'il existe de nouvelles circonstances de fait essentielles, ayant existé avant le prononcé de la décision et étant de nature à pouvoir amener le changement de la décision.

b) D'autres auteurs polonais, en particulier M. Taubenschlag (24), ont formulé une opinion contraire à celle défendue par M. Hilarowicz.

Au sujet de la question de savoir si l'article 7 de la loi du

(23) HILAROWICZ, le T. A. S., p. 142.

(24) DR. GUSTAVE TAUBENSCHLAG. *Recours administratif*, p. 42 et s.

1^{er} août 1923 concernant l'admissibilité du recours en révision contre les actes de l'administration s'applique aussi bien aux arrêtés qu'aux décisions administratifs, ou seulement à ce dernier type d'actes, M. Taubenschlag défend la première hypothèse et formule l'idée que l'omission faite par la loi du 1^{er} août 1923 était fortuite et non pas voulue par le législateur. M. Taubenschlag s'exprime en ces termes :

« D'après le texte de la loi seulement les décisions peuvent faire l'objet d'un recours en révision, cette disposition ne s'appliquant pas aux arrêtés administratifs.

On pourrait supposer que cette distinction a été faite à dessein et que sa source réside dans le fait que les décisions concernent habituellement surtout les droits individuels et, liant aussi bien l'autorité que la partie intéressée, ne peuvent, une fois ayant acquis la force de droit, être changées qu'en observant les formalités de la révision; par contre les arrêtés, comme actes rendus librement, sur l'initiative de l'autorité même, et presque exclusivement dans l'intérêt public, comme ils ne créent pas de droits concrets en faveur des tiers, peuvent être révoqués à chaque moment et être remplacés par d'autres sans recourir à des formalités compliquées de la révision. »

Ce point de vue est cependant inexact, comme le prouve le texte de l'arrêté du Ministre du Travail et de l'Assistance Sociale concernant les voies de droit contre les arrêtés et les décisions administratifs en matière du travail et de l'assistance sociale du 31 juillet 1924 (25) qui admet le recours en révision pour les deux types d'actes administratifs. L'article 6 de l'arrêté est conçu comme suit. La partie intéressée peut solliciter la révision de la procédure terminée par un arrêté ou une décision ayant acquis force de droit à la suite de nouvelles circonstances de fait essentielles ayant existé avant le prononcé de l'arrêté ou de la décision et étant de nature à pouvoir amener le changement de ceux-ci. De l'admissibilité de la révision décide l'autorité qui, dans cette affaire, a rendu l'arrêté ou la décision en dernière instance.

(25) J. L. 70.683.24.

Quant aux pouvoirs que possède l'autorité d'admettre ou de rejeter la demande en révision, M. Taubenschlag est d'avis que, si les conditions prescrites par la loi existent, cette dernière question devant précisément être décidée par l'autorité qui se prononce sur l'admissibilité, la révision doit être admise. L'autorité, en reconnaissant le caractère essentiel des faits cités par la partie, ne peut arbitrairement rejeter la demande. Elle est tenue de remplacer l'arrêté ou la décision basée sur de fausses prémisses par un autre arrêté ou décision justes et réguliers. D'ici la conclusion que les décisions de rejet des demandes en révision des arrêtés et des décisions administratifs peuvent être attaqués par un recours contentieux devant le T. A. S.

3) Le T. A. S., dans sa jurisprudence, a donné raison à la thèse défendue par M. Taubenschlag. La Haute Assemblée a formulé ses avis dans les arrêts suivants.

a) Le principe qu'une décision rendue en dernière instance administrative acquiert la force de droit aussi par rapport à l'autorité qui l'a rendue n'exclut pas l'admission de la révision de la procédure dans le cas où ressortiraient de nouvelles circonstances de fait essentielles pour l'affaire telles que les parties n'ont pu faire valoir au cours de la procédure administrative. Une pareille correction de la décision administrative est souvent indispensable vu que le contenu juridique des décisions en dernier ressort est basé sur un certain état de fait, et la circonstance que la mise à jour d'un état de fait différent ne peut, sans faute de la partie, avoir lieu qu'après la clôture de la procédure, ne peut, d'après les principes généraux de droit, nuire à la partie (26).

b) L'appréciation des circonstances de fait et des preuves à l'appui dépend de l'autorité administrative qui s'est prononcée en dernière instance, mais cette appréciation et la décision au sujet de l'admissibilité de la révision qui s'ensuit ne peut en aucun cas être arbitraire, la décision devant se baser sur

(26) T. A. S., 13.2.1923.431-32. Dans le même sens T. A. S., 9.11.23. 102-23.

cette appréciation, laquelle, à son tour, doit trouver justification dans l'état des faits de l'affaire (27).

c) Les recours contre les décisions des autorités administratives en matière de l'admission du recours en révision de la procédure administrative ne sont pas exclus de la compétence du T. A. S. (28).

4) Enfin le dernier état de droit a été créé avec la promulgation du code de procédure administrative du 22 mars 1928. Le code augmente le nombre des ouvertures à recours en révision, admet le recours aussi bien contre les arrêtés que contre les décisions administratifs et admet l'appel en cas de décision de rejet; le recours contentieux au T. A. S. contre les décisions de rejet rendues en dernière instance est toujours admis d'après de la jurisprudence du T. A. S.

Voici les principales dispositions du Code à ce sujet.

Dans une affaire administrative terminée par un arrêté ou une décision, contre lesquels il n'existe aucun moyen de droit, la révision de la procédure peut être ordonnée dans les cas suivants.

a) Si l'arrêté ou la décision administratifs ont été rendus comme conséquence d'un faux, de la production d'un faux document ou d'un faux témoignage, de la concussion ou d'un autre acte punissable;

b) Si viennent à ressortir de nouvelles circonstances de fait, essentielles pour l'affaire, ayant existé au moment de l'acte administratif incriminé, ou bien de nouveaux moyens de preuve et si ces circonstances ou moyens n'étaient pas connues à l'autorité décidant lors de la procédure et ne pouvaient être relevées par la partie intéressée sans sa faute.

c) Si l'autorité administrative ou judiciaire compétente pour décider une question préjudicielle a, dans les points essentiels de la question, rendu une décision contraire au point de vue pris par l'autorité administrative qui a du, sans attendre la dé-

(27) T. A. S., 5.5.1924.611-23.

(28) T. A. S., 1.10.1925.1854-23.

cision sur la question préjudicielle, rendre une décision sur le fond (ar. 95).

La demande de révision doit être formée à l'autorité qui a rendu l'arrêté ou la décision en première instance, dans les deux semaines du jour où la partie demandant la révision a eu, d'une manière pouvant être prouvée, connaissance de la cause motivant la révision. La demande peut avoir lieu pour les causes énumérées plus haut sous a) sans limitation de temps, pour les causes énumérées sous b) et c) dans les trois ans du jour où l'acte a acquis la force de droit.

De l'admission de la demande décide l'autorité qui a rendu en dernier ressort l'acte dont on demande la révision (art. 97).

Contre la décision de rejet de la demande en révision l'appel est admis à l'instance supérieure dans le délai de 14 jours de la notification (art. 98).

Les arrêtés ou décisions par lesquelles les parties ou les tiers n'ont acquis aucun droit peuvent être rétractés ou modifiés d'office à tout temps par l'autorité qui les a rendus ou par l'autorité supérieure (30) (art. 99).

§ 3. *Recours hiérarchique non formel.* — Les règles posées par les lois du 1^{er} août 1923 et du 22 mars 1926 au sujet de la limitation, dans la procédure du recours administratif, des instances administratives à deux seulement, avec un seul appel, sont appliquées exclusivement au recours formel. Elles sont sans influence sur le recours non formel hiérarchique garanti aux citoyens par l'article 107 de la Constitution qui peut être adressé consécutivement à toutes les échelles de la hiérarchie administrative et n'est soumis à aucune règle de procédure (31). Le réclamant peut en principe combiner le recours formel avec le recours non formel et le

(30) A ce sujet cf., l'arrêt suivant du T. A. S. La révision d'une décision définitive ayant acquis la force de droit et fixant les droits des parties ne peut avoir lieu que par la voie de la procédure de décision, 14.12.1920. 1191-22.

(31) Art. 107 de la Constitution. Les citoyens ont droit d'adresser individuellement ou collectivement des pétitions à tous les corps représentatifs et aux autorités publiques d'Etat ou autonomes. MAKOWSKI, p. 115.

recours contentieux au T. A. S. lorsque, ayant droit de porter au T. A. S. son recours contre un arrêté ou décision administratifs rendus en dernier ressort, il préfère de s'adresser au préalable, pour obtenir satisfaction, au supérieur hiérarchique de l'autorité qui s'est prononcée en dernière instance dans le recours formel.

Si le supérieur hiérarchique, en faisant usage de son droit de contrôle, change l'arrêté ou la décision primitifs, cette décision sera considérée comme un nouvel acte contre lequel sera ouvert le recours formel en appel, sauf quand l'autorité qui s'est prononcée est au sommet de la hiérarchie et, en dernier lieu, dans les limites fixées par loi du 3 août 1922, le recours contentieux devant le T. A. S. ⁽³²⁾. D'autre part, la décision confirmative de l'autorité supérieure à la suite d'un recours hiérarchique n'est attaquable par aucune voie de droit et le point de départ du délai du recours contentieux au T. A. S. est compté de la date de la notification de la première décision. Si donc le supérieur hiérarchique confirme l'acte de son subordonné et si le délai du recours contre l'acte de ce subordonné a expiré le réclamant est irrecevable à intenter un recours au T. A. S., il est forclos ⁽³³⁾.

§ 4. *Silence de l'administration.* — Un autre problème se posa au sujet de la règle formulée par la loi du 3 août 1923 sur le T. A. S. décidant que seulement les arrêtés et les décisions de l'administration rendus en dernier ressort pouvaient être l'objet d'un recours devant le Tribunal : ce fut le problème des conséquences du silence prolongé de l'administration. On se demandait si l'on pouvait attaquer devant le T. A. S. les arrêtés et les décisions administratifs contre lesquels l'appel avait été interjeté sans que l'autorité compétente en appel donnât suite à cet appel.

La doctrine en Pologne, en s'appuyant sur la pratique française, demande à l'unanimité que le silence prolongé de l'administration soit assimilé à la décision de rejet de la récla-

(32) BINDER, p. 34.

(33) JACQUELIN. *Cours de droit administratif*, 1929-30.

mation et que, en pareil cas, le recours contentieux au T. A. S. soit ouvert au réclamant.

Mais il est évident que, pour rendre possible cette manière de procéder, il serait nécessaire qu'une loi fixe le délai au-delà duquel le silence de l'administration saisie d'une réclamation doive être considéré comme équivalant à une décision implicite de rejet de la réclamation. Or la loi du 3 août 1922 ne dit rien à ce sujet, et il n'existe en Pologne aucun autre texte réglant la matière. Aussi, dans les conditions actuelles, un recours direct n'est pas possible. En pareil cas, aujourd'hui, le silence prolongé de l'administration, qui dégénère en inaction, ne peut être attaqué que par un recours hiérarchique au supérieur de l'autorité ayant rendu l'arrêté ou la décision en premier ressort avec la demande de l'intervention d'office (34), (35), (36).

(34) HILAROWICZ. *Les voies de droit*, p. 59.

(35) HILAROWICZ. *Le T. A. S.*, 144.

(36) JELLINEK. *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmaessigkeitserwaegung*. Tuebingen, 1913, p. 217 et s.

CHAPITRE VIII

LES ADMINISTRATIONS CONTRE LESQUELLES LE RECOURS AU T. A. S. EST OUVERT

§ 1. — *Définition donnée par la loi du 3 août.*

La loi du 3 août emploie plusieurs expressions pour définir les organes et les autorités administratifs contre les arrêtés et décisions desquels le recours au T. A. S. est ouvert. Ainsi l'article 1, alinéa 2, parle des arrêtés et décisions rendus en dernier ressort par les autorités administratives des administrations d'Etat ou celles des administrations autonomes. L'art. 4 parle de l'autorité administrative qui doit dans certains cas surseoir à l'exécution de l'arrêté ou décision contre lesquels le recours est pendant au T. A. S. L'article 5 parle de l'autorité dont l'arrêté ou décision a été annulée par le T. A. S. D'autre part, l'article 1, alinéa 1, parle des arrêtés et décisions rentrant dans le domaine des administrations d'Etat ou des administrations autonomes. Dans les autres articles la loi se sert tantôt de l'expression « autorités administratives », tantôt simplement, du mot « autorités ».

Il est cependant hors de doute que la loi n'a toujours en vue que l'administration au sens formel, entendue comme l'ensemble des autorités publiques qui ne tombent ni dans la catégorie des autorités législatives ni dans celle des autorités judiciaires. Nous n'avons dans le texte aucune indication qui pourrait nous autoriser à supposer que la loi entend l'administration au sens matériel englobant tout le champ d'activité administrative des autorités publiques pouvant émaner aussi bien

des autorités administratives que des autorités législatives ou judiciaires. La loi le dit, d'ailleurs clairement, en excluant formellement dans le dernier alinéa de l'article 1, de la compétence du Tribunal le contrôle des lois dûment publiées et dans l'article 3 a) les affaires de compétence des tribunaux de droit commun ou spéciaux. Il s'ensuit que les arrêtés ou décisions qui tout en étant des actes administratifs au sens matériel du mot émanent soit de l'autorité législative soit de l'autorité judiciaire ne peuvent pas faire objet d'un recours devant le T. A. S. Pour être attaquant devant le T.A.S. les actes ou décisions doivent émaner de l'administration au sens formel du mot.

§ 2. *Statut des fonctionnaires.* — Il y a cependant certaines décisions des autorités législatives et judiciaires auxquelles la restriction formulée plus haut ne s'applique pas. Ce sont les décisions administratives rendues par les autorités législatives ou judiciaires en matière des droits de fonctionnaires ou magistrats au service dans les corps législatifs ou dans l'administration judiciaire. Sauf certaines règles spéciales posées par les textes et constituant des garanties particulières accordées aux magistrats (1), les décisions administratives des autorités législatives et judiciaires en matière des droits des fonctionnaires sont de la compétence du T. A. S. dans la même mesure que les décisions similaires concernant le statut des fonctionnaires des autres services. D'après les textes en vigueur (2) les fonctionnaires d'Etat et ceux des corps autonomes sous la tutelle de l'Etat ont l'accès au T. A. S. pour revendiquer leurs droits dérivant du rapport de service. Ce droit d'accès n'est pas cependant complet. Sont exclues de la compétence du T. A. S. les questions de la nomination des fonctionnaires sauf dans les cas de violation d'un texte fixant le mode de nomination ou réservant le droit de présentation des candidats (3). Sont

(1) Ordonnance du Président de la République du 6.2.1928 concernant l'organisation des Tribunaux de droit commun. *J. L.* 12.93.

(2) Loi du 17.2.1922 concernant les services civils d'Etat. *J. L.*, 12.164 et les textes complétant cette loi.

(3) Article 3 c de la loi du 3 août 1922.

aussi exclues les décisions disciplinaires qui sont réglées par des textes spéciaux (4). Sont par contre, admis les recours contre les violations des droits des fonctionnaires en matière d'avancement, de traitement, de congés, de frais de voyage, de pensions de retraite. Les déplacements, suspensions, révocations, mises à la disponibilité, mises à la retraite peuvent donner lieu à un recours de la part des fonctionnaires des services où la loi a posé des règles précises; à ce sujet, comme dans l'administration judiciaire (5) dans les autres services ces matières entrent dans le domaine de la libre appréciation administrative et comme telles, sont exclues du contrôle du T. A. S. par l'article 3 de la loi.

§ 3. *Autorités administratives de l'administration d'Etat.* —

I. *Président de la République.* — 1) A la tête du pouvoir exécutif est placé par la Constitution du 17 mars 1921 un Président de la République qui exerce, d'après l'article 43 de la Constitution le pouvoir exécutif par l'intermédiaire des Ministres responsables devant la Diète et des fonctionnaires dépendant des Ministres (6). D'après l'article 45 de la Constitution chaque fonctionnaire dépend d'un ministre qui répond de ses actes devant la Diète (7). D'après l'article 55 les Ministres forment le Conseil des Ministres sous la présidence du Président du Conseil (8). L'article 56 dit que chaque Ministre dans son ressort est responsable pour son activité et ceci aussi bien pour la conformité de ses propres actes avec la Constitution que pour les actes des organes dépendant de lui (9).

Au sujet des actes faits par le Président de la République l'article 44 de la Constitution décide que pour assurer l'exécution des lois et en se référant au texte de l'autorisation législative, le Président de la République a droit de publier des règlements d'exécution, des arrêtés, des injonctions et des

(4) Article 3 f de la loi du 3 août 1922.

(5) Ordonnance du Prés. Rép. du 6.2.1918. *J. L.* 12.93.

(6) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 50.

(7) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 53.

(8) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 70.

(9) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 71.

prohibitions et d'en assurer l'exécution par la contrainte. Le même droit possèdent les ministres, chacun dans son ressort, ainsi que les autorités dépendant des ministres. Tout acte de gouvernement du Président de la République doit, pour sa validité, être contresigné par le Président du Conseil des Ministres et le Ministre du ressort, qui en signant l'acte en prennent la responsabilité (10).

La terminologie dont se sont servis les auteurs de la Constitution pour déterminer les actes faits par le Président de la République n'est pas complètement claire. L'article est toutefois interprété en ce sens que le Président de la République peut, dans les limites posées par l'article 44 publier aussi bien des dispositions par voie générale ou règlements que des dispositions par voie individuelle ayant caractère d'arrêtés ou décisions administratives, la condition essentielle de forme pour les deux catégories d'actes étant le contreseing du Président du Conseil et du Ministre du ressort.

2) La question s'est posée de savoir si les Ordonnances du Président de la République contenant des dispositions par voie individuelle avaient le caractère d'actes administratifs et s'ils pouvaient comme tels être l'objet de recours devant le T. A. S. On a cité à ce sujet les arrêtés analogues du T. A. S. d'Autriche qui avaient formellement établi que les dispositions par voie individuelle émanant du chef du pouvoir exécutif n'avaient pas le caractère d'actes administratifs (11). Cependant, comme l'observe justement Hilarowicz, il n'y a pas d'analogie possible entre la règle autrichienne et les dispositions de la Constitution de Pologne qui mentionne formellement le droit du Président de la République de statuer par voie individuelle de même qu'elle le fait pour les Ministres et les organes qui en dépendent. Ceci est confirmé par le fait que de nombreuses lois spéciales prévoient expressément les cas où le Président de la République prend des décisions administratives par voie

(10) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 44.

(11) Arrêt du 12.4.1886, N. 1226, cité par HILAROWICZ dans le travail sur le T. A. S., p. 118.

individuelle sous forme d'ordonnance. Ainsi l'ordonnance concernant les règles provisoires en matière d'expropriation pour utilité publique du 7.2.1919 (12) donne au chef d'Etat le pouvoir de déclarer, dans les cas particuliers par voie d'ordonnance l'utilité publique des travaux intéressant les services publics. De même la loi du 14.X.1921. concernant les concessions pour la construction et l'exploitation des chemins de fer privés (13) décide que le Président de la République accorde de pareilles concessions par voie d'ordonnance, sur la base d'un arrêté du Conseil des Ministres rendu sur la proposition du ministre du ressort.

Cependant l'article 44 de la Constitution qui parle des actes du Président de la République et exige par ces actes la formalité du contreseing emploie une expression qui pourrait facilement induire en erreur au sujet du vrai caractère de ces actes. Il dit notamment : « Tout acte de Gouvernement du Président de la République exige pour sa validité le contreseing du Président du Conseil et celui du Ministre du ressort qui en contresignant l'acte en prennent la responsabilité ». M. Jaworski dans son travail déjà cité (14) analyse la nature juridique de l'acte administratif et en se basant sur l'article 44 de la Constitution formule l'idée que les actes du Président de la République ne sont pas des actes administratifs, mais des actes de gouvernement et comme tels (non susceptibles) de voies de recours. Mais il faut remarquer que si l'on adopte la manière de voir de M. Jaworski on ne comprend pas alors le sens des deuxième et troisième alinéas de l'article 44 de la Constitution. Le deuxième alinéa de cet article donne au Président de la République le pouvoir, dans le but d'assurer l'exécution des lois, et en se référant aux textes des lois, de publier des règlements d'exécutions, arrêtés, injonctions et prohibitions et d'en assurer l'exécution par la contrainte.

(12) *J. L.*, 14.162.

(13) *J. L.*, 88.646.

(14) JAWORSKI. *Science de droit administratif. Acte administratif*. Varsovie, 1924, p. 69 et s. et dans *l'Enquête sur la Constitution* du 17.3.21. Cracovie, 1924, p. 286 et s. (en polonais).

L'alinéa trois du même article ajoute : « Le même droit possèdent, chacun dans les limites de leurs compétences, les ministres et les autorités qui en dépendent. » Il est donc visible que les actes du Président de la République énumérés dans l'alinéa deux sont de la même nature que ceux qui sont indiqués dans l'alinéa trois. Parmi les actes du Président de la République il y a des dispositions par voie générale et des dispositions par voie individuelle et ces dernières, au même titre que les dispositions analogues des autres organes de l'administration, quand elles sont rendues sous la forme d'arrêtés ou de décisions doivent être considérés comme des actes administratifs dans le sens de la loi du 3 août et comme tels pouvoir faire l'objet d'un recours devant le T. A. S. Il faut supposer que la Constitution s'est servie dans l'article 44 de l'expression « acte de gouvernement dans le sens d'acte officiel » et qu'elle n'a pas eu en vue d'enlever aux mesures par voie individuelle faites par le Président de la République le caractère d'actes administratifs pour les exclure ainsi du contrôle de la juridiction administrative. Il faut donc conclure que les actes du Président de la République ayant le caractère d'arrêtés ou de décisions par voie individuelle peuvent être attaqués devant le T. A. S.

3) Mais une autre question peut se poser au sujet de ces actes. D'après l'article 51 de la Constitution, le Président de la République n'est responsable de ses actes officiels ni politiquement ni civilement (15). D'autre part l'alinéa 4 de l'article 44 de la Constitution exigeant pour la validité de tous les actes du Président de la République le contreseing du Président du Conseil et celui du Ministre du ressort décide que par le contreseing ceux-ci prennent sur eux la responsabilité de l'acte. On peut donc se demander si le recours introduit au T. A. S. contre un de ces actes est réellement dirigé contre un acte du Ministre qui en prend la responsabilité. L'opinion du professeur Hilarowicz à ce sujet est que c'est contre l'acte du Ministre que le recours est formé. Hilarowicz cite

(15) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 65.

en faveur de sa thèse deux arguments : 1) les règles en vigueur en Pologne concernant la procédure et les recours administratifs connaissent, comme dernière instance administrative, le Ministre et non pas le Président de la République; 2) le contreseing ministériel sur les actes du chef de l'Etat signifie non seulement que le Ministre qui contresigne prend sur lui la responsabilité de l'acte, mais il constate en même temps que l'acte est conforme aux règles d'administration du service afférant, qu'il a passé par les bureaux du Ministère (16). Dans le même sens on peut citer l'opinion de M. Hauriou (17). L'opinion de M. Hilarowicz a été partagée par le T. A. S. Le Tribunal admet les recours contre les actes du Président de la République s'ils tombent dans la catégorie des arrêtés et décisions et s'ils violent un droit individuel ou constituent une charge sans base légale. Mais le Tribunal considère le recours comme dirigé contre l'acte du Ministre dont le contreseing figure sur l'acte du Président de la République. Ainsi par son arrêt du 23.3.1923 N. 34/23 (18) le Tribunal a décidé que le recours contre une décision du Président de la République au sujet de la révocation d'un fonctionnaire introduit au Tribunal, doit être considéré comme introduit contre l'acte du Ministre respectivement contre celui du Président du Conseil créé par le contreseing.

II. Conseil des Ministres.

D'après l'article 44 de la Constitution cité plus haut le pouvoir de rendre des dispositions réglementaires et par voie individuelle est confié au Président de la République, aux Ministres et aux organes qui en dépendent. Rien n'est dit des actes rendus par le Conseil des Ministres. Les autres articles de la Constitution ne contiennent non plus aucune disposi-

(16) HILAROWICZ. Le T. A. S., p. 120.

(17) HAURIOU. *Précis de droit adm. et de droit public*, 10^e édition, 1921, p. 192.

(18) SIKORSKI. *Jurisprudence du T. A. S. Varsovie*, 1930, p. 121.1.

tion au sujet des actes de cette catégorie. L'article 55 dit que les Ministres forment le Conseil des Ministres sous la présidence du Président du Conseil. L'article 56 décide que le Conseil des Ministres est collectivement responsable de la direction générale des affaires du gouvernement et l'article 63 ajoute que le nombre et la compétence des divers ministères ainsi que les rapports entre eux seront déterminés par une loi (18 b).

De ces textes il n'appert nulle part que le Conseil des Ministres comme tel ait le droit, à l'égal du Président de la République, des Ministres, chacun dans son ressort, et des autorités en dépendant, de rendre des dispositions réglementaires ou par voie individuelle. Cependant, les arrêtés du Conseil des Ministres sont en Pologne d'un usage extrêmement fréquent aussi bien comme règlements que comme dispositions par voie individuelle. Cette pratique ayant été souvent critiquée dans les débats parlementaires comme contraire à la Constitution, la théorie se fit jour que les arrêtés du Conseil des Ministres ne sont admissibles que lorsqu'ils ont été formellement prévus par une loi spéciale. Il faut cependant dire que bien qu'une loi puisse, pour des cas spéciaux, prévoir la publication, en vue de son exécution, d'un arrêté du Conseil des Ministres au lieu d'une Ordonnance présidentielle ou d'un arrêté du Ministre du ressort, il n'en est pas moins vrai que cette forme d'acte collectif ministériel n'est pas prévue par la Constitution. D'autre part, des lois assez nombreuses ont prévu la publication de pareils arrêtés. Ainsi, pour ce qui concerne les dispositions par voie individuelle, on peut citer, entre autres, la loi du 5 février 1924 concernant la protection des inventions, modèles et marques de fabrique (19) qui décide que les droits protégés par ce texte peuvent être expropriés ou restreints entièrement ou en partie en faveur de l'Etat ou pour être mis dans l'usage général. Dans les deux cas l'expropriation ou la restriction est décidée par le Conseil des Ministres sur la proposition du Ministre du ressort.

(18 b) MAKOWSKI, p. 71 et 76.

(19) J. L. 31.306.

Etant donné l'existence de pareils arrêtés du Conseil des Ministres la question s'est posée si le recours au T.A.S. contre ces actes était ouvert et quelle était l'autorité contre laquelle le recours devait être formé, si c'était le Ministre du ressort, auteur de la proposition adoptée par le Conseil des Ministres, ou bien le Conseil des Ministres collectivement. Par son arrêt du 24 avril 1923 N. 655/22 le T. A. S. a décidé que les arrêtés du Conseil des Ministres portant des dispositions par voie individuelle peuvent être objet d'un recours et que c'est le Conseil des Ministres collectivement et non pas le Ministre du ressort qui est l'autorité contre laquelle le recours est formé en ce cas (20).

III. *Les Ministres.*

Les Ministres font des actes administratifs sous forme d'arrêtés ministériels. Ces arrêtés, lorsqu'ils constituent des mesures par voie individuelle dans la forme d'arrêtés et décisions administratifs sont, dans les cadres généraux des conditions d'admissibilité posées par la loi du 3 août 1922, soumis au contrôle juridictionnel du T. A. S. Les Ministres se prononcent tantôt en première et dernière instance, tantôt en appel des autorités administratives de deuxième instance dépendant de leur ressort. Ils constituent la dernière instance administrative sauf dans les cas où les textes donnent aux autorités administratives dépendant des Ministères le pouvoir de statuer en dernier ressort sans appel au Ministre.

Les Ministères suivants existent actuellement en Pologne :

La Présidence du Conseil. Les Ministères de l'Intérieur, de la Justice, des Finances, des Cultes et de l'Instruction Publique, de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, du Travail et de l'Assistance Sociale, des Affaires Etrangères, des Affaires Militaires, des Communications, des Travaux Publics, des Réformes Agraires, des Postes et Télégraphes.

(20) SIKORSKI, *op. cit.*, p. 57-5.

IV. *Les offices et Institutions Centrales dépendant des Ministères.*

Sous l'autorité des divers Ministres, mais avec des attributions d'une large autonomie et avec des compétences s'étendant sur tout le territoire, il existe un certain nombre d'Offices et d'Institutions Centrales pouvant dans l'exercice de leurs fonctions rendre des décisions administratives réunissant les conditions d'admissibilité pour un recours juridictionnel au T. A. S. Ces institutions sont de caractères divers : les unes ont un caractère purement économique, constituent des entreprises industrielles ou financières d'Etat et le contrôle de la légalité du T. A. S. par rapport à elles est restreint aux rapports entre l'institution et ses fonctionnaires et agents; d'autres sont de véritables administrations publiques ayant le pouvoir de contrainte et rendant des arrêtés et décisions obligatoires pour tous les intéressés, et exécutoires dans la forme administrative et soumises au contrôle juridictionnel du T. A. S. aux conditions générales posées à l'admissibilité des recours.

Les lois qui ont créé ces divers organes ont déterminé les limites de leur compétence. Dans la majorité des cas ces institutions décident en dernier ressort et leurs décisions, en tant qu'elles constituent des actes administratifs sont attaquables directement devant le T. A. S. Dans certains cas exceptionnels les organes en question décident à charge d'appel au Ministre du ressort et ce sont les actes du Ministre qui sont susceptibles de recours. Dans d'autres cas, enfin, ce sont ces organes qui décident en dernier ressort, mais le ministre s'approprie leur décision et appose à l'acte sa signature.

Rentrent dans ce groupe les organes et les institutions centrales suivantes :

1) *Après de la Présidence du Conseil* : a) La Commission Suprême de Discipline; b) L'Agence Télégraphique Polonaise; c) Le Moniteur de Pologne; d) Les Imprimeries d'Etat.

2) *Après du Ministère de l'Intérieur* : a) Le Commandement Central de la Police d'Etat ; b) L'Office Central de Sta-

tistique; c) Le Commissaire Général aux Elections; d) L'Office pour les Affaires de la Minorité Allemande; e) L'Institut National d'Hygiène; f) L'Administration des Etablissements Thermaux d'Etat; g) L'Institut National de Contrôle des Produits Alimentaires; h) L'Institut National de Sérologie; i) L'Institut National Pharmaceutique; j) Le Haut Commissaire Extraordinaire pour la lutte contre les épidémies.

3) *Auprès du Ministère de la Justice* : La Commission de Codification.

4) *Auprès du Ministère des Finances* : a) La Procuration Générale (l'Office des Avocats du Trésor); b) L'Office de Contrôle des Assurances; c) La Direction du Monopole des Tabacs; d) La Direction du Monopole des Alcools; e) La Direction Générale des Loteries d'Etat; f) La Caisse Postale d'Epargne; g) La Banque d'Economie Nationale; h) Les Etablissements Graphiques d'Etat; i) La Monnaie; j) L'Etablissement Central des Assurances Mutuelles contre l'Incendie.

5) *Auprès du Ministère de l'Agriculture* : a) L'Institut National Météorologique; b) La Direction Générale des Forêts d'Etat; c) L'Administration des Haras d'Etat; d) L'Administration des Chasses; e) L'Administration des Pêcheries.

6) *Auprès du Ministère de l'Industrie et du Commerce* : a) L'Office des Patentes; b) L'Office Central des Poids et Mesures; c) L'Office Central de Contrôle des Métaux Précieux; d) L'Institut National Géologique; e) L'Administration des Exploitations Minières et Industrielles d'Etat; f) L'Office de la Marine Marchande.

7) *Auprès du Ministère du Travail et de l'Assistance Sociale* : a) L'Office d'Emigration; b) L'Inspection Générale du Travail; c) L'Office Central des Assurances contre la Maladie; d) L'Administration Centrale du Fonds de Chômage; e) L'Office Central de Placement; f) L'Etablissement d'Assurance des Travailleurs Intellectuels; g) Les Commissions Extraordinaires d'Arbitrage dans l'Agriculture; h) L'Etablissement d'Assurance contre les accidents à Lwow.

8) *Auprès du Ministère des Réformes Agraires* : a) La Commission Agraire Centrale; b) La Banque Agraire.

9) *Auprès du Ministère des Affaires Militaires* : Les Administrations des Usines d'Etat pour la fabrication du matériel pour l'armée.

V. *L'Administration régionale d'Etat.*

La division administrative de la Pologne a été fixée par l'article 65 de la Constitution. D'après cet article, dans les buts administratifs, l'Etat polonais est divisé en palatinats (voïévodiés), arrondissements et communes rurales et urbaines. Ces subdivisions administratives forment en même temps des groupements autonomiques territoriaux (21).

1) *Palatins*. A la tête des palatinats sont placés des fonctionnaires de l'administration active d'Etat palatins ou voïévodes. Les compétences des palatins ont été fixées définitivement par l'Ordonnance du Président de la République du 19.1.1928 (22) concernant l'organisation et la compétence des autorités de l'administration générale.

Les palatins dépendent hiérarchiquement, au point de vue personnel du Ministre de l'Intérieur et, au point de vue de service, des Ministres du ressort suivant la nature des affaires traitées.

Le palatin est sur le territoire du palatinat : a) Représentant du Gouvernement Central exerçant de ce chef les fonctions qui lui sont confiées par le Gouvernement Central; b) Chef de l'Administration Générale du palatinat pour les affaires dépendant du Ministère de l'Intérieur et pour les affaires dépendant des autres Ministères en tant que l'administration de celles-ci est rattachée à l'administration générale.

Comme chef de l'administration du palatinat le palatin a le pouvoir de rendre des arrêtés individuels et réglementaires. Il peut en particulier :

(21) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 78.

(22) J. L. 11.86.

a) Donner des instructions et des injonctions aux autorités de l'administration générale et des services sous sa compétence ;

b) Juger en appel des décisions des autorités d'arrondissement et de commune ainsi que des arrêtés et décisions d'autres autorités dont il est supérieur hiérarchique, dans les cadres des règles fixant la compétence et la marche de la procédure administrative;

c) Rendre des arrêtés et décisions en première instance dans les cas prévus par les textes.

d) Exercer le contrôle hiérarchique sur l'activité des autorités de l'administration générale et des autres autorités et services subordonnés au palatin. Il peut annuler et suspendre les décisions de ces autorités dans les cas prévus par les textes.

e) Exercer des mesures de tutelle sur les organes autonomes territoriaux; a) en première instance sur les organes autonomes d'arrondissement; b) en deuxième instance et en dernier ressort sur les communes rurales et urbaines.

f) Rendre des arrêtés réglementaires dans les cas que le texte énumère.

Pour ce qui concerne les mesures par voie individuelle le palatin décide, dans les affaires de sa compétence, tantôt en premier et dernier ressort, tantôt en premier ressort à charge d'appel au Ministre, tantôt en dernier ressort en appel des arrêtés et décisions des autorités d'arrondissement et de commune, tantôt en premier ressort à charge d'appel au Ministre.

L'Ordonnance du Président de la République du 19.1.1929 (23) innovant à ce sujet sur les règles observées précédemment prescrit, dans beaucoup de cas la participation aux décisions du palatin de la délégation de palatinat, conseil administratif mixte composé en partie de fonctionnaires, en partie de représentants des administrés.

Les mesures par voie individuelle rendues par les palatins

(23) *J. L.* 11.86.

en dernier ressort sous forme d'arrêtés et décisions et réunissant les autres conditions d'admissibilité posées par la loi du 3.8.1922 sur le T. A. S. peuvent être attaqués directement au T. A. S.

2) *La Délégation de Palatinat* (24).

3) *Le Chef d'Arrondissement* (25). A la tête des arrondissements sont placés les chefs d'arrondissement (starosta).

Les chefs d'arrondissement dépendent au point de vue personnel du palatin et du Ministère de l'Intérieur; au point de vue du service ils dépendent directement du palatin. Ils constituent la première instance administrative de l'administration régionale. Les chefs d'arrondissement ont dans les limites de leurs arrondissements la compétence que les palatins exercent dans les limites du palatinat, sauf pour les matières réservées spécialement à la décision des autorités centrales, ou à la décision du palatin ainsi que celles qui sont de la compétence des administrations autonomes d'arrondissement et des communes.

Comme conséquence des règles précédentes le chef d'arrondissement a dans l'arrondissement le pouvoir comme le palatin dans le palatinat :

a) De donner des instructions et des injonctions aux autorités de l'administration générale et des services soumis à sa compétence;

b) De juger en délégation d'arrondissement en appel des arrêtés et décisions des autorités communales;

c) De rendre des arrêtés et des décisions en première instance dans les cas prévus par les textes;

d) D'exercer, en délégation d'arrondissement, la tutelle des communes rurales et urbaines;

e) De rendre des arrêtés réglementaires dans la mesure où ce droit lui est attribué.

Pour ce qui concerne les mesures par voie individuelle, le

(24) Voir p. 104 et s.

(25) Ordonnance du Prés. Rép. du 19.1.28. J. L. 11.86.

chef d'arrondissement décide dans les affaires de sa compétence tantôt en premier et en dernier ressort, tantôt en dernier ressort en appel des arrêtés et décisions des autorités communales, tantôt en premier ressort à charge d'appel au palatin.

En matière de la tutelle des administrations communales le chef d'arrondissement décide également tantôt en dernier ressort, tantôt à charge d'appel au palatin, les matières pour lesquelles l'appel au palatin est admis étant énumérées dans les lois spéciales (26).

Les arrêtés et décisions du chef d'arrondissement en dernier ressort réunissant les conditions d'admissibilité pour l'introduction des recours au T. A. S. peuvent être attaqués directement devant le Tribunal.

Il faut noter cependant qu'une grande partie des actes administratifs du chef d'arrondissement soumis au contrôle du Tribunal est faite par le chef d'arrondissement en délégation d'arrondissement dont il est président et c'est sous la forme des décisions de la Délégation que ses actes sont examinés par le Tribunal.

4) *La Délégation d'Arrondissement* (27).

VI. *Les administrations d'Etat dans les palatinats non rattachés à l'administration régionale.*

1) *L'Administration Militaire.* Est répartie sous l'autorité du Ministre des Affaires Militaires en Commandements de Corps d'Armée. Sous l'autorité du Général Commandant le Corps d'Armée fonctionnent des bureaux et commissions compétents dans les matières de recrutement et d'approvisionnement de l'armée dont l'activité rentre dans les cadres généraux du contrôle juridictionnel exercé par le T. A. S. Ici

(26) Ainsi la loi concernant les finances communales du 2 août 1923, J. L. 94.747, donne la liste des matières relatives à la tutelle des finances communales dans lesquelles l'appel des décisions du chef d'arrondissement au palatin est admis.

(27) Voir p. 104 et s.

appartiennent les bureaux de recrutement, les commissions de révision, les commissions des prestations personnelles (28) (29). Le Commandement de Corps d'Armée participe dans la formation d'autres commissions ayant pour but d'assurer le ravitaillement de l'armée soit en temps normal, soit en cas de mobilisation ou de guerre, et soumises en dernier lieu au contrôle du T. A. S. Ainsi les commissions de taxation instituées par l'Ordonnance du Président de la République du 26.8.1927 (30) et la commission centrale de taxation pour les objets nécessaires à l'armée, les commissions d'arrondissement des prestations matérielles pour l'armée instituées par la même Ordonnance.

Les décisions en matière de recrutement sont prises tantôt par les diverses commissions de première instance avec le droit d'appel aux commissions supérieures administratives ou aux commissions militaires auprès du commandement de corps d'armée qui décident avec ou sans droit d'appel au Ministre.

Les décisions de commissions en dernier ressort, sont, dans les conditions usuelles, susceptibles de recours devant le T. A. S.

Il faut noter d'autre part que les militaires jouissent du même droit que les fonctionnaires civils d'Etat au sujet de l'admissibilité des recours au T. A. S. concernant leurs droits dérivant du rapport de service.

2) *L'Administration Judiciaire.*

Sous l'autorité du Ministre de la Justice est répartie entre les Cours d'Appel. L'administration judiciaire a été réglée d'une façon uniforme pour l'ensemble du territoire par l'Ordonnance du Président de la République concernant les Tribunaux de droit commun du 6.2.1928 (31) qui abroge toute la législation territoriale en vigueur jusqu'à ce temps. L'ordonnance fut complétée par l'arrêté du Ministre de la Justice con-

(28) Loi du 23.5.24, concernant le service militaire. *J. L.* 61.509.

(29) Loi du 23.5.19 sur les prestations personnelles. *J. L.* 67.401.

(30) *J. L.* 79.689.

(31) *J. L.* 12.93.

cernant les règles du fonctionnement des Cours et Tribunaux du 24.12.1928 (32).

D'après ces textes la juridiction de droit commun est exercée en Pologne par les Tribunaux municipaux et les justices de paix dépendant des Tribunaux municipaux. Les Tribunaux de première instance et les Cours d'Appel. Au-dessus de tous les Tribunaux se trouve, comme juridiction de cassation, pour veiller à la juste interprétation et la saine application de la loi le Tribunal Suprême qui n'est pas une instance.

Les magistrats à la tête des diverses juridictions exercent le pouvoir de prendre à l'égard du personnel de ces juridictions des mesures sous forme d'arrêtés et décisions administratifs admettant un appel au chef de la juridiction supérieure et pour les décisions des Présidents des Cours d'appel au Ministre de la Justice et soumises d'après les règles générales, exception faite des décisions de caractère disciplinaires, au contrôle de la légalité de la part du T. A. S.

Pour les affaires de certaine importance les décisions administratives sont prises tantôt par les présidents des tribunaux et des cours siégeant avec l'adjonction des deux juges élus par leurs collègues, tantôt, dans les matières plus importantes, par l'Assemblée générale des juges du Tribunal ou de la Cour.

Les deux textes précités ne s'appliquent pas à la Cour Suprême, le fonctionnement de celle-ci étant régi par un règlement établi par la Cour elle-même et approuvé par le Ministre de la Justice.

Les décisions administratives de l'administration judiciaire rendues en dernier ressort sont susceptibles de recours, aux conditions usuelles, devant le T. A. S.

3) *L'Administration Scolaire* (33) (34) sous l'autorité du Ministre des Cultes et de l'Instruction Publique est répartie en

(32) J. L. 104.934.

(33) Loi du 4.6.20. J. L. 50.304 sur l'organisation provisoire des autorités scolaires.

(34) Loi du 31.7.24. J. L. 76.748 concernant les voies de droit contre les arrêtés et décisions des autorités scolaires d'Etat.

circonscriptions scolaires à la tête desquelles sont placés les curateurs des Circonscriptions Scolaires. A côté de ceux-ci fonctionnent les Conseils Scolaires composés de délégués du personnel enseignant, de ceux de l'administration et des représentants de la population.

Les Circonscriptions Scolaires sont divisées territorialement en arrondissements à la tête desquels sont placés les inspecteurs scolaires et à côté de ceux-ci, des conseils scolaires d'arrondissement, composés des délégués du personnel enseignant, de l'administration et des représentants de la population.

Les inspecteurs scolaires et les conseils scolaires d'arrondissement constituent la première instance des autorités scolaires au sens administratif. Leurs arrêtés et décisions peuvent être attaqués devant les Curateurs des Circonscriptions Scolaires qui agissent comme deuxième instance et décident en dernier ressort. Dans certaines matières, en particulier concernant l'enseignement secondaire et supérieur, les Curateurs des circonscriptions scolaires se prononcent en première instance, l'appel étant porté au Ministre des Cultes et de l'Instruction Publique. Les arrêtés et décisions des autorités scolaires rendues en dernier ressort sont susceptibles, aux mêmes conditions que les actes des autres administrations, d'un recours juridictionnel devant le T. A. S.

4) *Administration fiscale* (35) (36) (37) (38).

a) *Impôts, taxes, accises et monopoles.*

L'administration des impôts, taxes, accises et monopoles est répartie, sous l'autorité du Ministre des Finances, entre les Cours Fiscales constituant la deuxième instance administrative et compétentes pour plusieurs arrondissements. Dans chaque

(35) Loi du 31.7.19. J. L. 65.391 concernant l'organisation provisoire des autorités fiscales.

(36) Arrêté Min. Fin. 20.6.27. J. L. 66.688.

(37) Arrêté Min. Fin. du 29.9.28. J. L. 90.790, même matière.

(38) Arrêté Min. Fin. du 11.10.22. J. L. 91.846 concernant l'organisation des directions des Douanes comme autorités de deuxième instance en matières douanières.

arrondissement se trouve un Office Fiscal des impôts et taxes et dans les endroits où les besoins existent on crée des Offices Fiscaux des accises et monopoles d'Etat.

Les Cours Fiscales dépendent directement du Ministère des Finances. Elles exercent le contrôle sur l'activité des offices fiscaux, en particulier par rapport à la perception des impôts, taxes, accises et les revenus des monopoles d'Etat. Elles décident en première instance dans les matières qu'un texte leur attribue pour décider en première instance et en deuxième instance et en dernier ressort en appel des décisions des offices fiscaux. En matière contentieuse les cours fiscales décident avec le concours des commissions d'appel de taxation, composées avec la participation des représentants des contribuables.

Les offices fiscaux des impôts et taxes dépendent des cours fiscaux ont droit de se prononcer dans les matières suivantes:

a) L'évaluation des impôts et des taxes assimilées avec le concours là où les textes le prévoient, des commissions de taxation mixtes avec la participation des contribuables; b) la vérification des déclarations faites par les contribuables; c) la perception des impôts et taxes; d) le contrôle de l'application régulière des lois fiscales avec le droit de sanction pour les infractions fiscales.

Les offices fiscaux des accises et monopoles d'Etat ont dans leur compétence : a) le contrôle de la production, du transport, du commerce et du magasinage des objets soumis aux droits d'accise ou constituant des monopoles d'Etat; b) le contrôle de la régularité de l'évaluation et du versement des sommes dues au Fisc pour les droits d'accise et les monopoles d'Etat; c) le contrôle de l'application régulière des lois fiscales avec le droit des sanctions pour les infractions.

Contre les décisions des offices fiscaux en matière de l'évaluation et de la perception des droits du Trésor, sauf celles en matière des contraventions fiscales, le recours peut être formé à la Cour Fiscale compétente et les décisions de celle-ci, rendues en dernier ressort, sont susceptibles aux conditions usuelles d'un recours juridictionnel au T. A. S.

Les décisions des autorités fiscales comportant des amendes fiscales ne sont pas susceptibles d'un recours devant le T. A. S. mais sont traitées comme toutes les décisions répressives de l'administration. Le contribuable frappé d'une amende fiscale peut ou bien former un recours à l'instance administrative supérieure, sans qu'il y ait ensuite contre la décision de celle-ci un recours devant le T. A. S. ou bien s'il ne fait pas d'acte d'acquiescement et ne forme pas de recours administratif, l'administration fiscale remet l'affaire au Tribunal de première instance qui juge en dernier ressort. Les infractions fiscales comportant des peines privatives de liberté sont de la compétence exclusive des tribunaux de droit commun.

b) Douanes. L'administration des Douanes est répartie entre les Directions des Douanes constituant la deuxième instance administrative en matières douanières. A la tête de celles-ci sont placés des Directeurs des Douanes dépendant directement du Ministère des Finances.

La compétence des Directeurs des Douanes englobe : *a)* le contrôle sur l'activité des bureaux des douanes; *b)* la décision en première instance dans les matières prévues par les textes avec ou sans droit d'appel au Ministre des Finances; *c)* la décision en dernier ressort en appel des décisions des bureaux des douanes.

Les décisions en dernière instance des autorités douanières, sauf celles rendues en matière des contraventions, sont susceptibles, aux conditions usuelles, de recours devant le T. A. S. Les décisions en matière des contraventions suivent les règles générales concernant les décisions répressives administratives.

5) Administration Ferroviaire (39) (40). — Les chemins de fer Polonais sont répartis, au point de vue administratif, sous l'autorité du Ministre des Communications, en Directions de Chemins de Fer de l'Etat Polonais, à la tête desquelles sont placés les Directeurs des Chemins de Fer d'Etat.

(39) Loi du 12.6.24. J. L. 57.580 concernant l'organisation de l'administration ferroviaire.

(40) Ordonnance du Prés. Rép. du 21.8.26. J. L. 97.569, même matière.

Tous les litiges entre les chemins de fer et les personnes et les institutions privées, basés sur les contrats, quasi-contrats, délits et quasi-délits, sont de la compétence des Tribunaux de droit commun. Par contre sont de compétence administrative et comme tels soumis au contrôle de la légalité de la part du T. A. S. les arrêtés et décisions administratifs des autorités ferroviaires lésant un droit individuel ou constituant une charge sans base légale rendus en matière de l'organisation et de l'exploitation des chemins de fer. Les arrêtés et décisions sont rendus en première instance par les organes d'exploitation placés au-dessous des Directions des Chemins de Fer. Appel est porté à la Direction des Chemins de Fer, qui décide en dernier ressort. Dans certaines matières, prévues par les règlements, la Direction décide en premier ressort, l'appel étant porté au Ministre des Communications qui juge en dernier ressort.

Le recours est ouvert au T. A. S. dans les conditions usuelles.

6) *L'Administration minière.*

Pour exercer le contrôle de l'Etat sur l'industrie minière la loi du II.IV.1924 concernant les autorités minières ⁽⁴¹⁾ a établi deux degrés d'offices sous l'autorité du Ministre de l'Industrie et du Commerce. Ce sont *a)* les Offices Régionaux des mines dans tous les centres miniers importants; *b)* les Offices Supérieurs des mines, trois pour tout le territoire.

Les offices régionaux exercent le contrôle effectif sur toutes les exploitations minières dans leurs régions et veillent à l'application des règlements en vigueur. Ils ont le pouvoir de rendre, en matière de leur compétence des arrêtés et décisions administratifs. Ces arrêtés et décisions sont susceptibles d'appel devant les Offices Supérieurs des Mines.

Ces derniers ont une double compétence : en premier lieu ils se prononcent sur appel des arrêtés et décisions des Offices Régionaux. Ces décisions sont en dernier ressort. En second lieu ils ont des attributions propres prévues par les lois mi-

(41) J. L. 40.424.

nières. Ils se prononcent en première instance sur les matières les plus importantes comme l'acquisition et le transfert des terrains miniers, les autorisations à faire des recherches et à exploiter, l'expropriation par l'Etat, la formation et la dissolution des sociétés minières. Les arrêtés et décisions rendus en première instance par les Offices Supérieurs des mines sont susceptibles d'appel devant le Ministre de l'Industrie et du Commerce.

Les décisions en dernier ressort des autorités minières sont dans les conditions usuelles, susceptibles d'appel devant le T. A. S.

7) *L'Administration des Postes, Télégraphes et Téléphones* (42) (43). — Sous l'autorité du Ministre des Postes et Télégraphes, est répartie entre les Directions des Postes, Télégraphes et Téléphones lesquelles ont le droit de rendre des arrêtés et décisions administratifs dans les limites de leur compétence dans les matières concernant l'exploitation des P. T. T. Les Directions des P. T. T. se prononcent dans la majorité des cas en première instance, l'appel pouvant être porté au Ministère des Postes et Télégraphes. Les décisions en dernier ressort peuvent, aux conditions usuelles, faire objet d'un recours devant le T. A. S.

8) *L'Administration des Réformes Agraires* (44) (45). — L'Administration territoriale des réformes agraires est exercée par les autorités et offices suivants :

a) Les Offices Régionaux Agraires composés de fonctionnaires d'Etat, décidant au sujet des travaux à entreprendre et veillant à l'exécution de ces travaux sous le contrôle du Ministère. Ils ont le pouvoir de rendre dans les matières de leur compétence des arrêtés et décisions administratifs qui sont susceptibles d'appel au Ministre.

(42) Loi du 3.6.24. *J. L.* 58.584 concernant les P. T. T.

(43) Ordonnance du Prés. Rép. du 19.1.27. *J. L.* 26, même matière.

(44) Loi du 11.8.23. *J. L.* 90.706 concernant l'organisation des Offices et Commissions agraires.

(45) Arrêté du Min. Réf. Agr. du 12.3.24. *J. L.* 28.281 en exécution de la loi précédente.

b) Les Commissions Régionales Agraires mixtes avec la participation des agriculteurs qui jugent en première instance toutes les questions contentieuses entre l'Etat et les intéressés ou entre les intéressés eux-mêmes en matière des mesures décidées et, en particulier, les questions des achats forcés, des indemnités à accorder, de la liquidation forcée des servitudes ou des communautés agraires, des travaux d'utilité générale.

Les recours contre les décisions des commissions agraires régionales peuvent être portés devant la Commission Agraire Centrale siégeant au Ministère des Réformes Agraires qui décide en dernier ressort.

Tous les arrêtés et décisions exécutoires des offices et autorités agraires rendus en dernier ressort sont susceptibles, dans les conditions usuelles, de recours devant le T. A. S.

La loi du 11.8.1923 sur l'organisation des offices et commissions agraires exclut expressément dans les matières des réformes agraires la compétence des tribunaux judiciaires sauf pour les cas où les textes autorisent expressément le recours à ces Tribunaux. En particulier la loi admet le recours aux tribunaux de droit commun dans le cas où lors d'un achat forcé d'un domaine ou d'une exécution des dispositions concernant les réformes agraires le propriétaire serait d'avis que l'indemnité qui lui a été allouée est au-dessous des normes que la loi a fixées.

9) *Les offices régionaux des Institutions Centrales dépendant des Ministères.* — En dehors des administrations susmentionnées non rattachées à l'administration régionale et dépendant directement des Ministères, il existe sur les lieux des offices et bureaux dépendant des Institutions et Offices Centraux auprès des Ministères. Ces offices se prononcent dans les matières de leur compétence dans la plupart des cas en première instance et à charge d'appel aux institutions centrales; dans certains cas cependant, prévus par les textes, ils décident en dernier ressort et leurs décisions sont alors attaquables directement, aux conditions usuelles devant le T.A.S.

Entrent dans cette catégorie les commandements régionaux de la Police d'Etat, les administrations thermales régionales,

les offices de la Procuration Générale (Avocats du Trésor), les Offices de contrôle des assurances, les Directions des Forêts d'Etat, les Directions des Haras d'Etat, les Offices de poids et mesures, les Offices de contrôle de métaux, les Offices régionaux d'Emigration, les Inspecteurs du Travail, les Offices des assurances sociales, les Bureaux de placement d'Etat.

§ 4. *Les administrations autonomes.* — D'après l'article 1 de la loi du 3 août 1922 sont susceptibles de recours devant le T. A. S. les arrêtés et décisions rentrant dans le domaine des administrations d'Etat et des administrations autonomes. Nous devons donc déterminer actuellement quelles sont les administrations autonomes dont les arrêtés et les décisions sont sujets au contrôle juridictionnel du T. A. S.

La Constitution du 17 mars prévoit plusieurs formes d'administrations autonomes. Elle parle des administrations autonomes territoriales, des administrations des intérêts économiques et professionnels, des administrations autonomes des minorités nationales et des administrations autonomes des cultes.

1) *Administration autonome territoriale.* — L'article 3 de la Constitution décide que la Pologne en basant son organisation sur les principes d'une large autonomie territoriale transmet aux corps représentant cette autonomie une sphère propre de compétence législative surtout en matière de l'administration locale, de l'administration des intérêts moraux, intellectuels et artistiques et de celles des intérêts économiques (46).

D'après l'article 65 de la Constitution les palatinats, arrondissements et communes urbaines et rurales qui constituent des subdivisions administratives forment en même temps des groupements autonomes territoriaux (47).

L'article 67 ajoute que le droit de prendre des décisions dans les matières rentrant dans la compétence des administrations autonomes appartient au sein de ces administrations

(46) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 10.

(47) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 65.

aux Conseils recrutés par élection. L'exécution de ces décisions, pour ce qui concerne le palatinat et l'arrondissement, appartient aux délégations composées des représentants des corps élus et des fonctionnaires présidés par le chef de l'administration locale (48).

La Pologne ne possède pas encore de loi unique réglant la marche des administrations autonomes territoriales pour tout le pays. Un pas considérable vers l'unification a été fait avec l'Ordonnance du Président de la République concernant l'organisation et les compétences des autorités de l'administration générale du 19.1.1928 (49) et l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 28.3.1928 (50) concernant les organes collectifs de l'administration générale de palatinat et d'arrondissement. Toutefois dans beaucoup de matières on applique encore les anciennes législations restées du temps de la domination étrangère.

Entre les règles suivies dans les parties de la Pologne ayant fait partie de l'Empire russe et celles ayant fait partie de l'Autriche les différences sont de moindre importance. Le système suivi en Posnanie, Poméranie et Silésie diffère de celui en vigueur dans les autres parties de la Pologne surtout par suite de l'existence dans cette partie de la Pologne des Tribunaux administratifs inférieurs qui n'ont pas encore été introduits dans les autres palatinats de Pologne (51).

1) *Les administrations autonomes des communes urbaines* (52). — L'administration des villes est dans les mains des autorités communales urbaines (le Conseil Municipal, organe délibérant et la Municipalité, organe de direction et d'exécution).

(48) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 80.

(49) *J. L.* 11.86.

(50) *J. L.* 46.453.

(51) Voir p. 41.

(52) *Royaume du Congrès* : décrets du 27.11.18. *J. L.* 18.48; 4.2.19. *J. L.* 13.140; 4.2.19. *J. L.* 13.141. Loi 20.2.20. *J. L.* 19.91. Loi 30.3.22. *J. L.* 19.91. *Palatinat de l'Est*. Arrêtés du Commissaire des Territoires de l'Est, 1919. 12.99; 1919.1.44; 1919.12.100; 1920.29.667. *Galicie*. Lois autrichiennes, 12.8.66 et 3.7.96 et les textes modifiant celles-ci. Lois polonaises, 26.7.19. *J. L.* 67.413; 26.7.19. *J. L.* 67.404.

Les administrations urbaines ont des compétences propres et des compétences déléguées. Dans les affaires déléguées elles ne sont qu'exécutrices des arrêtés des autorités administratives régionales d'Etat. Aussi dans ces matières le recours au T. A. S. est gouverné par les règles concernant le recours contre les actes des autorités des administrations d'Etat. Dans les matières de la compétence propre des administrations des communes urbaines nous devons distinguer, comme d'ailleurs pour tous les actes laissés à la décision des administrations autonomes, entre les actes soumis au contrôle des autorités de l'administration d'Etat et ceux où les administrations autonomes décident en dernier ressort.

La tutelle sur les administrations des communes urbaines est exercée en ce qui concerne les villes n'ayant pas le statut d'arrondissement en première instance par les délégations d'arrondissement et, en deuxième instance, par le palatin avec le concours de la délégation du palatinat. La tutelle sur les villes ayant le statut d'arrondissement est exercée en première instance par le palatin et en deuxième instance par le Ministre de l'Intérieur.

L'autorité exerçant la tutelle est appelée à faire les actes suivants : a) certaines délibérations doivent être soumises à son approbation; b) elle peut annuler les délibérations illégales; c) elle peut inscrire d'office une dépense obligatoire au budget de la commune; d) elle peut dissoudre le Conseil Municipal; e) elle peut suspendre et, sous certaines conditions, révoquer la municipalité.

Les administrations des communes urbaines, comme toutes administrations autonomes peuvent former des recours devant le T. A. S. contre les décisions des autorités exerçant la tutelle, les recours suivant les règles des recours contre les administrations d'Etat.

Les administrations des communes urbaines peuvent dans l'exercice de leurs attributions, prendre certaines décisions par voie individuelle pour lesquelles le recours administratif devant les instances administratives d'Etat n'est pas ouvert. Dans ces cas le recours juridictionnel du T. A. S. est ouvert

directement aux conditions ordinaires contre les décisions des administrations autonomes urbaines.

Posnanie, Poméranie et Silésie (53). — L'organisation des administrations des communes urbaines dans ces palatinats ressemble, dans ses grandes lignes, à celle des autres parties de la Pologne. Toutefois toutes les décisions illégales des autorités municipales sont susceptibles d'un recours juridictionnel direct au Tribunal administratif de palatinat, tandis que dans les autres parties de la Pologne, si elles ne sont pas en dernier ressort, elles ne peuvent être attaquées directement par un recours juridictionnel et doivent suivre les instances du recours administratif.

Le même recours au Tribunal administratif de palatinat est ouvert aux administrations autonomes des communes urbaines contre les décisions des administrations d'Etat exerçant la tutelle.

Les décisions du Tribunal administratif de palatinat sont susceptibles d'appel devant le T. A. S. suivant la procédure spéciale dont nous avons parlé à un autre endroit (54).

2) *Les administrations autonomes des communes rurales* (55). — Certaines différences dans l'organisation des administrations autonomes rurales existent entre les trois parties de la Pologne. Partout il existe toutefois un organe délibérant (Assemblée ou Conseil Municipal) et un organe de direction et d'exécution (Maire avec ou sans échevins).

La tutelle sur les administrations des communes rurales est exercée en première instance par les délégations d'arrondissement et en deuxième instance par le palatin avec le concours de la délégation de palatinat. Les pouvoirs de l'autorité exerçant la tutelle ne diffèrent pas de ceux en matière de la tutelle des administrations autonomes urbaines. Les administrations des communes rurales ont contre les actes entachés d'illégalité des autorités exerçant la tutelle le recours devant le T. A. S.

(53) Loi prussienne 30.5.1853, modifiée 13.5.1918; loi prussienne 3.7.1891. Arrêté Ministre Territoires ci-devant prussiens, 1920.19.190.

(54) Voir p. 101 et s.

(55) Voir la liste des textes sous 52 et 53.

Contre les décisions en dernier ressort des administrations des communes rurales le recours, dans les conditions normales, est ouvert au T. A. S.

En Posnanie, Poméranie et Silésie les administrations autonomes rurales peuvent recourir contre les actes illégaux des autorités d'Etat exerçant la tutelle au Tribunal administratif de palatinat. Les administrés peuvent former un recours contre les décisions des administrations communales à la juridiction administrative inférieure, la délégation d'arrondissement avec le droit d'appel au Tribunal administratif de palatinat. Le recours au T. A. S. est ouvert d'après les règles générales de procédure appliquée pour les recours contre les décisions des tribunaux administratifs inférieurs en Posnanie, Poméranie et Silésie.

3) *Les administrations autonomes d'arrondissement* (56). — L'organe principal de l'Administration autonome d'arrondissement est la Diétine d'arrondissement qui a des pouvoirs de délibération et de décision très larges en matière des intérêts économiques, de la protection de la santé, de l'enseignement public et de la bienfaisance.

A côté de la Diétine fonctionne la Délégation d'arrondissement, organe mixte sous la présidence du chef d'arrondissement, ayant des fonctions de contrôle et d'exécution et constituant en même temps un conseil administratif à côté du chef d'arrondissement.

La tutelle administrative est exercée en première instance par le palatin, en seconde instance par le Ministre de l'Intérieur. L'autorité exerçant la tutelle approuve certaines délibérations, peut annuler d'office ou sur la demande des intéressés les délibérations illégales, peut inscrire d'office au budget d'arrondissement les dépenses obligatoires, peut suspendre et sous certaines conditions, dissoudre les organes d'arrondissement.

(56) Loi autrichienne 12.8.66 et les textes la modifiant. Loi prussienne du 20.12.1828 et les textes la modifiant. Ditto 13.12.1872. Textes polonais: décret du 4.2.19. *J. L.* 43.141; arrêté Cons. Min. 25.7.24. *J. L.* 72.702; ordonnance Prés. Rép. 19.1.28. *J. L.* 11.86; ordonnance Prés. Rép. 28.3.28. *J. L.* 46.453.

Les administrations autonomes ont la faculté de former le recours au T. A. S. contre les actes illégaux des administrations d'Etat faits dans l'exercice de la tutelle.

Les actes des administrations autonomes d'arrondissement rendus en dernier ressort réunissant les conditions d'admissibilité requises, peuvent être l'objet d'un recours direct au T. A. S.

En Posnanie, Poméranie et Silésie le recours est ouvert aux administrations autonomes du Tribunal administratif de Palatinat contre les actes illégaux des administrations d'Etat en exercice de la tutelle; le même recours est ouvert aux administrés contre les décisions individuelles des administrations autonomes.

4) *Les administrations autonomes de palatinat* (57). — L'administration autonome du palatinat fut la dernière à être organisée et n'existe aujourd'hui dans sa forme définitive qu'en Posnanie, Poméranie et Silésie. Dans les autres parties de la Pologne, l'ordonnance du 19.1.1928 (58) a créé provisoirement comme organe délibérant du palatinat, tant que l'organisation autonome complète ne pourra être introduite, des Conseils de palatinat à compétence restreinte, composés des délégués des diétines d'arrondissement élus un par arrondissement.

En Posnanie et en Poméranie il existe en vertu de l'ancienne législation, des diétines de palatinat, à compétence plus larges, élues par les arrondissements en proportion de la population.

Dans tous les palatinats il existe depuis l'ordonnance précitée des délégations de palatinat, corps mixtes sous la présidence du palatin ayant des pouvoirs de contrôle et d'exécution et constituant, en même temps, des conseils administratifs placés à côté du palatin.

La tutelle est exercée en première instance par le palatin, en deuxième instance par le Ministre.

Les pouvoirs des autorités exerçant la tutelle sont sensible-

(57) Voir la liste des textes sous 56.

(58) J. L. 11.86.

ment les mêmes que dans le cas des autorités administratives d'arrondissement.

Les administrations autonomes de palatinat, comme les autres, ont le droit de recours au T. A. S. contre les actes illégaux de l'administration d'Etat en exercice de la tutelle. Le recours est ouvert également aux administrés contre les décisions en dernier ressort des administrations autonomes de palatinat.

En Posnanie et Poméranie le recours au Tribunal administratif de palatinat est ouvert contre les décisions des administrations autonomes avec le droit d'appel au T. A. S.

Il faut noter toutefois que les administrations autonomes de palatinat en Posnanie et Poméranie n'ont contre les actes des administrations d'Etat d'autre recours que le recours normal en cassation au T. A. S.

Le palatinat de Silésie possède en vertu de la loi organique du 15.7.1920 ⁽⁵⁹⁾ une organisation spéciale. La Diète de Silésie possède des pouvoirs très larges dans toutes les matières intéressant le palatinat, désignés à sa compétence par la loi organique précitée. La participation du palatin est limitée au droit de convocation, de clôture, d'ajournement et de dissolution de l'assemblée, au droit de procéder à la publication des lois votées par la Diète et à celui de refuser la publication aux lois qui seraient contraires à la loi organique. La Diète de Silésie ne peut donc pas être considérée comme un organe administratif : elle est un organe de législation avec les mêmes prérogatives dont jouit la Diète de Pologne pour l'ensemble du pays. Conformément au dernier alinéa de l'article 1 de la loi du 3 août le T. A. S. ne peut examiner les lois rendues par la Diète de Silésie si elles ont été dûment publiées.

Par contre, possède le caractère administratif la Délégation de palatinat composée de cinq membres nommés par la Diète sous la présidence du palatin qui constitue l'organe d'exécution de la Diète et le Conseil administratif à côté du palatin et ses décisions sont susceptibles de recours devant le T. A. S.

(59) *J. L.* 73.497.

II. *Les administrations autonomes des intérêts économiques et professionnels.*

D'après l'article 68 de la Constitution une loi spéciale devait organiser les représentations autonomes des intérêts économiques et en particulier les chambres d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers, de travail et autres; elle devait déterminer les règles de la collaboration entre ces divers corps et l'administration d'Etat en ce qui concerne la conduite de l'économie nationale. Une Chambre Centrale d'Economie Nationale, réunissant et coordonnant les activités des diverses représentations économiques, devait être créée (60).

Ces dispositions de la Constitution ont été réalisées en grande partie. A part la Chambre Centrale d'Economie Nationale qui n'existe pas encore, toutes les autres représentations des intérêts économiques énumérées par la Constitution ont été organisées et d'autres que la Constitution englobe sous le terme général, « et autres » ont été soit créées soit réformées.

D'après l'article 1 de la loi du 3 août soumettant au contrôle juridictionnel du T. A. S. les actes des administrations autonomes et d'après la jurisprudence constante du T. A. S. les décisions des administrations autonomes des intérêts économiques et professionnels, sauf certaines exceptions, sont susceptibles de recours. Aucun doute ne peut aujourd'hui exister à ce sujet. En Autriche la loi du 22.10.1875 n'avait pas prévu avec la même précision la compétence de la Cour par rapport à ces administrations. L'article 2 de la loi dit en effet : « Le Tribunal aura à se prononcer dans tous les cas lorsque quelqu'un se sera senti lésé dans ses droits par un arrêté ou décision de l'autorité administrative contraire à la loi; les autorités dont les arrêtés et les décisions peuvent ainsi être déférés au Tribunal sont aussi bien les administrations d'Etat que les administrations provinciales, d'arrondissement et communales ». Par suite de cette rédaction insuffisamment claire le doute subsistait si les décisions des organes représen-

(60) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 81.

tatifs des intérêts économiques pouvaient ou non être l'objet de recours devant le Tribunal. Le T. A. d'Autriche, par son arrêt du 25.1.1884 ⁽⁶¹⁾ se prononça toutefois pour sa compétence.

Avec la loi polonaise ce doute n'est pas possible et la compétence du Tribunal a été reconnue à ce sujet dès le début.

Les organisations autonomes suivantes rentrent dans cette catégorie.

- a) *Les Chambres d'Agriculture.*
- b) *Les Chambres d'Industrie et de Commerce.*
- c) *La Chambre des Métiers.*
- d) *Les Comités de Bourse de Commerce et de Valeurs.*
- e) *Les Chambres d'Avocats.*
- f) *Les Chambres des Notaires.*
- g) *Les Chambres de Médecins.*

III. *Les administrations autonomes des minorités nationales.*

L'article 109, alinéa 2 de la Constitution prévoit que des lois spéciales garantiront aux minorités le libre développement de leurs particularités nationales à l'aide d'associations ayant le caractère de droit public, conçues dans le cadre général des administrations autonomes territoriales. L'Etat, aura par rapport à ces associations le droit de contrôle et le droit de contribuer dans le cas de besoin à leurs fonds ⁽⁶²⁾.

Les associations dont parle l'article précité n'ont pas encore été organisées. Les règles posées par la Constitution au sujet de la forme qu'elles doivent prendre sont très vagues. Tout ce que l'on peut dire c'est que la Constitution a entendu ces associations comme faisant partie et comme incorporées dans le cadre général des administrations autonomes territoriales. Il faut donc présumer que le législateur a eu en vue de créer, dans les territoires à population mixte, des collèges nationaux ou curies pour l'élection des représentants pour les corps délibérants des administrations autonomes territoriales, ces curies ayant la personnalité juridique. Cependant la ques-

(61) BINDER. 1.999.

(62) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 117.

tion reste douteuse si ces curies auraient le caractère d'administrations publiques indépendamment des corps autonomes territoriaux dont ils feraient partie. Nous sommes d'avis qu'il faut se prononcer à ce sujet pour la négative.

En tout cas, au point de vue du recours au T. A. S. la question n'a pas encore aujourd'hui d'intérêt pratique.

IV. *Les administrations autonomes des cultes.*

Au sujet de l'administration des cultes l'article 113 de la Constitution dit : « Chaque association religieuse reconnue par l'Etat a droit d'organiser la pratique publique du culte, régler librement ses affaires intérieures, posséder et acquérir des biens meubles et immeubles, administrer ces biens et en disposer, poursuivre les buts fixés par des fondations et par ses fonds spéciaux, diriger des établissements ayant pour l'objet le culte, l'enseignement ou la bienfaisance. » (63).

D'après cette formule nous constatons que l'Etat accorde aux associations cultuelles la personnalité juridique. La question s'est posée toutefois de savoir si ces associations ont le caractère administratif, si leurs décisions peuvent être déférées comme décisions administratives au T. A. S. Il fut admis que les associations cultuelles ne possèdent pas le caractère administratif, vu que l'Etat ne leur a délégué aucune parcelle de la puissance publique, aucun pouvoir de contrainte par rapport à leurs membres, sauf celui d'expulsion. Or la participation, même dans une mesure restreinte à l'exercice de la puissance publique doit être considérée comme un attribut indispensable des administrations autonomes (64).

En Autriche la même question s'était posée et le T. A. l'a tranchée par rapport à des communautés religieuses israélites en décidant qu'elles n'avaient pas le caractère administratif (65). La même solution fut adoptée par le T. A. S. de Pologne (66).

(63) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 121.

(64) LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschenreiches*. 5^e édition, 11.1911, p. 200.

(65) Arrêt du 28.12.1908.11971.

(66) Arrêt du 19.3.1923.174-23.

TITRE II

CONDITIONS DE RECEVABILITÉ ET CAUSES D'ANNULATION

CHAPITRE I

FIN DE NON RECEVOIR A RAISON DE LA NATURE DE L'ACTE

En suivant l'exemple de la loi autrichienne du 22.10.1875, la loi du 3 août 1922, après avoir formulé, dans l'article 1, les principes généraux gouvernant la compétence du T. A. S., énumère, limitativement, les affaires devant être exclues du contrôle de la juridiction administrative. Cette énumération est contenue dans l'article 3 de la loi.

Sont exclues de la compétence du T. A. S. les affaires suivantes :

a) Les affaires de la compétence des tribunaux ordinaires et spéciaux;

b) Les affaires dans lesquelles les autorités administratives ont le pouvoir de décider d'après leur libre appréciation, dans les limites laissées à cette libre appréciation;

c) Les affaires concernant les nominations aux offices et aux fonctions publiques pour autant qu'elles n'impliquent pas

de violation des dispositions légales au sujet de la désignation ou de la présentation des candidats;

d) Les affaires concernant la représentation de l'Etat et des nationaux devant les Etats et les autorités étrangers et les affaires directement liées à celles-ci;

e) Les affaires concernant les opérations militaires, l'organisation de l'armée et la mobilisation à l'exception des affaires concernant le ravitaillement et le recrutement de l'armée;

f) Les affaires disciplinaires.

Dans les six chapitres suivants nous analyserons les exceptions prévues par l'article 3 en suivant l'ordre adopté par la loi.

Il nous reste à noter que les exceptions dont parle l'article 3 ne limitent l'activité du Tribunal que par rapport à sa compétence générale pour tout le pays. En vertu de sa compétence particulière pour les trois palatinats de l'Ouest, basée sur l'ancienne législation prussienne et attribuée au Tribunal par l'article 35 de la loi du 3 août, le T. A. S. juge de nombreuses affaires dans ces trois palatinats impliquant le pouvoir de la libre appréciation de l'administration, des affaires concernant la nomination des fonctionnaires et des affaires disciplinaires; ces affaires tombent sous la compétence du T. A. S. et les exceptions de l'article 3 ne les atteignent pas.

Article 1^{er} (Article 3 de la Loi)

LES AFFAIRES DE LA COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX ORDINAIRES ET SPÉCIAUX

§ 1. *Utilité de la règle.* — On ne voit pas bien, de premier abord, l'utilité de cette exception, étant donné que l'article premier de la loi pose déjà le principe que la compétence du T. A. S. s'étend seulement sur le jugement de la légalité des arrêtés et des décisions rendus par les autorités administratives. D'autre part, les articles 73 et 74 de la Constitution établissent clairement la ligne de démarcation en confiant la fonction juridictionnelle aux Tribunaux et en réservant à la

juridiction administrative le jugement de la légalité des actes administratifs.

En analysant plus en détail les litiges visés par l'exception *a*) et en prenant en considération les arguments indiqués dans l'exposé des motifs du gouvernement au projet de la loi (1) nous voyons que la disposition dont nous parlons possède, tout de même, une certaine utilité.

I. Sont visés par l'alinéa *a*) de l'article 3, d'après l'exposé des motifs, tous les litiges que connaissent les tribunaux ordinaires et spéciaux. Comme tribunaux spéciaux la loi entend les juridictions en dehors de l'organisation des Tribunaux de droit commun comme les Tribunaux ecclésiastiques, compétents en matière de mariage pour les personnes appartenant à une des églises chrétiennes, les tribunaux militaires (Conseils de guerre), les Commissions Fiscales jugeant le contentieux fiscal répressif, les Commissions de discipline rendant des décisions juridictionnelles et qui n'ont pas été par une disposition expresse de la loi soumises au contrôle du T. A. S. comme c'est, par exemple, le cas pour les Commissions Agraires (2).

L'exception de l'alinéa *a*) vise avant tout les litiges qui sont tranchés par une décision juridictionnelle, émanant des cours et des tribunaux et non par une décision administrative. Ce seront donc, en premier lieu, les litiges de droit privé et les causes pénales confiés par la législation du pays aux tribunaux judiciaires. Appartiennent également ici, conformément aux principes formulés par les articles 121 et 98 de la Constitution sur la compétence judiciaire en matière du contentieux de la responsabilité et de l'indemnité des personnes administratives, tous les litiges dominés par le droit privé intéressant l'Etat ou un corps autonome, même dans les cas où la décision dans ces litiges appartiendrait en premier lieu à l'administration elle-même. Les décisions administratives n'ont pas dans ces cas la valeur d'un acte de juridiction, mais sont considérées seulement comme des manifestations de la

(1) Annexe à l'imprimé de la *Diète*, 3323.

(2) Voir page 192.

volonté de l'Etat ou du corps autonome au nom duquel l'administration se prononce. Elles sont donc déférables aux tribunaux ordinaires. Dans cette catégorie rentrent tous les litiges basés sur les contrats intéressant l'administration. Enfin appartiennent ici les litiges de droit public que des lois spéciales, soit antérieures à la Constitution du 17 mars 1921, soit rendues en conformité avec les dispositions des articles 121 et 98 de la Constitution sur la responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle des personnes administratives et des fonctionnaires publics, attribuent à la compétence judiciaire. Ce sont, par exemple, dans les palatinats ayant fait partie de l'Autriche les recours en cas des condamnations illégales (3) et les recours en indemnité pour l'arrestation préventive illégale (4).

Pour tous ces litiges la formule de l'article 1 de la loi limitant la compétence du T. A. S. au jugement de la légalité des actes de l'administration pourrait être considérée comme suffisante pour les exclure de cette compétence. En particulier les recours en indemnité contre les condamnations et les arrestations illégales précitées doivent être exclues de la compétence du T. A. S., déjà par la raison que les décisions attaquées n'émanent pas de l'administration mais de l'autorité judiciaire. Il a paru cependant utile au législateur d'exclure explicitement de la compétence du T. A. S. les litiges de la compétence des tribunaux ordinaires et spéciaux et ceci pour des considérations d'ordre pratique. Une pareille disposition libère les intéressés de la nécessité de chercher l'interprétation exacte de l'article 1 et permet souvent d'éviter des recours n'entrant pas dans la compétence du Tribunal et, en cas de formation d'un pareil recours, simplifie au Tribunal la tâche de la rejeter (5).

II. L'insertion de la clause excluant de la compétence du T. A. S. les litiges de la compétence des tribunaux ordinaires

(3) Loi du 21.3.1918. *J. L.* 109.1918.

(4) Loi 18.8.1918. *J. L.* 318.1918.

(5) Exposé des motifs à la loi concernant le T. A. S. du 7.11.1922. Annexe à l'imprimé de la *Diète*, 3323.

et spéciaux était utile d'après l'exposé des motifs, encore pour une autre raison. L'administration d'Etat était appelée, dans certains cas, dans les territoires de Pologne ayant fait partie de l'Autriche, à se prononcer dans les litiges de droit privé mais où l'intérêt public entre en jeu, comme dans les litiges entre titulaires de concessions sur les fleuves, entre propriétaires de brevets ou de marques de fabrique. Ces parties intéressées avaient, jusqu'à la publication de la loi du 3 août, après la décision administrative en dernier ressort, le choix entre deux voies de droit. Si elles jugeaient que la décision administrative lésait un de leurs droits subjectifs publics, elles pouvaient former recours devant le Tribunal administratif (Chambre Administrative de la Cour Suprême de Varsovie) qui devait examiner si la décision en question était légale et ne violait pas la loi (6). Autrement, celui dont les droits privés furent violés par la décision administrative pouvait (7), faire valoir ses droits contre l'autre partie par la voie de droit ordinaire devant les Tribunaux judiciaires. La rédaction de l'article 3 de la loi du 3 août ne permet plus ce choix.

III. Il faut relever toutefois que l'alinéa *a*) de l'article 3 de la loi du 3 août ne contient pas de formule explicite excluant de la compétence du T. A. S. le contentieux de la responsabilité et de l'indemnité contre les personnes administratives. Cette exclusion, comme nous avons exposé à la page 77 et suivantes, avait été formulée par l'article 121 de la Constitution du 17 mars 1921, qui formule la règle que les citoyens ont droit à l'indemnité pour les dommages causés par les actes officiels des organes d'Etat civils et militaires et par les organes des administrations autonomes contraires à la loi ou aux devoirs du service, et impose pour ces dommages la responsabilité solidaire à l'administration et aux fonctionnaires coupables. D'autre part, la compétence judiciaire pour ces matières est prescrite par l'alinéa 2 de l'article 98 de la Cons-

(6) Art. 15, alinéa 2 de la loi du 21.10.1867. *J. L.* -444 et la loi du 22.10.1875. *J. L.* 36, ex. 1876.

(7) Conformément à l'article 15, alinéa 1 de la loi du 21.10.1867.

titution qui décide qu'aucune loi ne peut fermer la voie judiciaire aux citoyens victimes d'un préjudice moral ou matériel. Cette dernière disposition est interprétée comme attribuant également à la compétence judiciaire tous les litiges dérivant des contrats intéressant l'administration.

Il faut noter que l'exclusion du contentieux de l'indemnité ne fut pas, non plus, inscrite explicitement dans la loi autrichienne du 22.10.1875 sur le T. A. S. bien qu'elle fût considérée en Autriche comme fondamentale; elle fut confirmée par de très nombreuses décisions du T. A. S. (8). En Pologne la règle est également considérée comme fondamentale et est déduite de la teneur de l'article 1 de la loi du 3 août, limitant la compétence du Tribunal au seul jugement de la légalité des actes de l'administration. D'autre part, l'exposé des motifs du gouvernement au projet de loi sur le T. A. S., dans sa partie consacrée aux exceptions formulées par l'alinéa a) de l'article 3, cite explicitement comme étant de la compétence judiciaire les litiges dominés par le droit privé intéressant l'administration, même dans les cas où l'administration aurait la compétence de se prononcer à leur sujet en premier lieu. D'autre part il mentionne également comme exclue de la compétence du T. A. S. la connaissance des conséquences dommageables des actes d'autorité pour lesquels les lois spéciales ont organisé le recours à la juridiction judiciaire. Ce dernier groupe d'actes va être considérablement étendu lorsque les principes contenus dans les articles 121 et 98 de la Constitution concernant la responsabilité des personnes administratives vont être pleinement appliqués dans la législation.

Le T. A. S. de Pologne a formé depuis 1922 une jurisprudence assez abondante au sujet des conséquences pécuniaires des actes faits par l'administration ou dans lesquels l'administration fut partie et il applique rigoureusement l'exception de l'alinéa a) de l'article 3 (9).

(8) HILAROWICZ dans son travail sur le *Tribunal Administratif Suprême de Pologne* cite 37 arrêts du T. A. d'Autriche en ce sens.

(9) Les arrêts 16.6.1926, N. 2202-26; 25.4.1927, N. 2199-26; 24.5.1927, N. 36-26; 5.3.1928, N. 525-26; 14.3.1928, N. 707-28.

IV. Dans tous les cas où les tribunaux judiciaires jugent, conformément aux principes des articles 121 et 98 de la Constitution, les litiges impliquant la responsabilité des personnes administratives, ils sont juges aussi bien de la question principale des conséquences pécuniaires des actes que de la question préjudicielle de leur légalité. La règle *accessorium sequitur* principale est appliquée à ce sujet sans aucune exception.

V. La règle d'exclusion posée par l'alinéa a) de l'article 3 ne doit cependant pas être appliquée aux actes des autorités judiciaires exécutés non pas dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, mais comme titulaires du pouvoir hiérarchique. Ainsi les questions des traitements du personnel des cours et tribunaux, juges et fonctionnaires de l'administration de la justice, les mises à la retraite, l'admission des avocats à la prestation du serment, l'inscription au barreau et autres actes exigeant l'intervention des magistrats de l'ordre judiciaire. Ces actes sont des actes administratifs et les tribunaux qui les rendent agissent non pas en exécution de la fonction juridictionnelle, mais comme des autorités administratives soumises, en dernière instance, non pas au contrôle des cours supérieures, mais à celui du Ministre de la Justice comme supérieur hiérarchique administratif. Les recours contre les actes de ce genre sont, comme tous les recours contre les actes administratifs, dans les cadres de la loi du 3 août, de compétence du T. A. S.

§ 2. *Le contentieux administratif de la répression.* — Par opposition à la France, où le contentieux administratif de la répression est restreint à la répression des contraventions de grande voirie et des contraventions à la police du roulage, et où les amendes prononcées ont plus le caractère d'indemnité pour le préjudice causé que celui de peine pour les contrevenants, les peines privatives de liberté ne pouvant être prononcées que par les Tribunaux, les compétences répressives de l'administration en Pologne sont beaucoup plus étendues. L'administration polonaise peut, dans le cas de certains délits

contre l'ordre, la sûreté et la salubrité publiques, agissant quelquefois cumulativement avec les poursuites judiciaires et d'autres fois comme seule autorité de répression, prononcer des peines comportant des amendes assez élevées et des peines d'emprisonnement assez importantes. Les dispositions légales concernant les pouvoirs de répression de l'administration datant en grande partie du temps de la domination étrangère, ne sont pas encore entièrement uniformes dans tout le pays et ne seront rendus uniformes que par la mise en vigueur du code pénal unique qui doit prochainement être publié. Cependant plusieurs textes sont venus déjà porter remède à la diversité des règles appliquées, surtout l'Ordonnance du Président de la République du 19 mars 1928 contenant le Code de Procédure Pénale (10), l'Ordonnance du 22 mars 1928 concernant la procédure administrative répressive (11) qui forme un code complet de procédure administrative répressive applicable dans tout le pays et l'Ordonnance de la même date (12) concernant la procédure administrative par contrainte. Le Code de Procédure Répressive Administrative dans son article 1, décide que pour les délits punissables par voie administrative, d'après les lois en vigueur, l'administration peut infliger, indépendamment des peines infligées éventuellement par les Tribunaux judiciaires pour le même délit, des peines allant jusqu'à 3.000 zlotys (environ 9.000 francs français) d'amende et jusqu'à trois mois de prison.

L'article 72 de la Constitution dit au sujet des pouvoirs répressifs des autorités administratives que des lois spéciales établiront la règle donnant le droit aux personnes frappées par les décisions répressives de l'administration d'en appeler aux tribunaux compétents (13). Ainsi, d'après l'article 72 de la Constitution, les personnes frappées des peines administratives devraient avoir, en principe, le choix entre deux voies de droit contre les décisions de l'administration : elles devraient

(10) *J. L.* 33, 313, 314, 315.

(11) *J. L.* 38, 365.

(12) *J. L.* 36.342.

(13) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 85.

d'abord, d'après les principes généraux suivis dans la procédure administrative, dans les cas où l'appel administratif n'est pas explicitement exclu par les textes, avoir le droit d'appeler à l'instance administrative supérieure et, d'autre part, elles devraient pouvoir appeler des décisions administratives aux tribunaux compétents. Mais cette dernière alternative ne pouvait se réaliser que lorsque des lois spéciales auraient préalablement organisé le recours des décisions répressives de l'administration aux tribunaux compétents. Tant que ces lois n'étaient pas publiées, les parties n'avaient, à leur disposition, que la voie d'appel administratif. En 1922, au moment de la création du T.A.S., le recours aux Tribunaux n'étant pas encore organisé, la question se posa si l'on devait admettre le recours contentieux au T. A. S. contre les décisions répressives de l'administration en dernière instance. Les opinions à ce sujet étaient divisées.

Une partie de la doctrine considérait que la connaissance des recours contre les décisions répressives de l'administration devait être exclue de la compétence du T. A. S., ce recours étant attribué par la Constitution du 17 mars à la compétence des tribunaux judiciaires. Comme argument pratique le plus sérieux pour l'exclusion on indiquait que l'activité du Tribunal administratif unique pour tout le pays serait paralysée par le grand nombre de recours peu importants, tandis que les Tribunaux de première instance pouvaient juger ces affaires beaucoup plus rapidement (14).

Une autre partie de la doctrine formulait l'idée que la Constitution avait seulement posé un principe sans l'avoir organisé; que le recours aux Tribunaux judiciaires contre les décisions répressives de l'administration n'était pas en ce moment organisé sauf pour certains cas peu nombreux, la grande majorité des cas ne permettant pas ce recours; que, par conséquent, en attendant la publication des textes nouveaux à ce sujet, le recours contentieux au T. A. S. devait être permis sauf dans les cas où un texte permettait le recours aux Tri-

(14) Ainsi LIEBERMANN lors des débats à la Diète. Séance 332 du 28.7. 1922. Compte-rendu p. 78 et s.

bunaux ordinaires ou spéciaux, le T. A. S. se bornant à apprécier la question de la légalité de l'acte sans entrer dans l'appréciation de la culpabilité et de l'application de la peine (15).

Le gouvernement, dans son exposé des motifs au projet de la loi sur le T. A. S., s'est prononcé pour la thèse de l'exclusion. Les motifs disent à ce sujet ce qui suit : Il faut relever que l'alinéa a) de l'article 3 contient l'exclusion implicite de la compétence du T. A. S. des recours contre les décisions répressives de l'administration; la connaissance de ces recours étant attribuée par l'article 72 de la Constitution aux Tribunaux compétents et devant être organisée par des lois spéciales (16). Le rapport de la Commission de la Constitution sur le projet de la loi contient une remarque analogue.

Ainsi, d'après la loi du 3 août, les décisions répressives de l'administration, en dernière instance, pour lesquelles il n'y avait pas de dispositions spéciales organisant le recours aux Tribunaux ordinaires ou spéciaux, n'étaient susceptibles d'aucun recours juridictionnel. Le T. A. S. par sa jurisprudence confirma l'exclusion (17).

Cette situation dura jusqu'à la mise en vigueur de l'Ordonnance du 22 mars 1928 (18) qui organisa le recours aux tribunaux judiciaires contre les décisions répressives de l'administration. L'article 34 de cette ordonnance décide que la personne frappée par une pareille décision peut, dans les sept jours de celle-ci, demander à l'autorité dont émane la décision, de se déssaisir de l'affaire en faveur du tribunal judiciaire compétent et de transférer le dossier au Tribunal. Dans le cas de refus de la part de l'administration, la partie peut introduire directement le recours au Tribunal. Est compétent le Tribunal de première instance de l'arrondissement où à son siège l'administration ayant prononcé la peine. Les jugements du Tribunal aussi bien ceux au sujet de l'admission de l'affaire que ceux sur le fond, sont en dernier

(15) Ainsi SLIWINSKI dans la *Revue des Tribunaux*. Varsovie, N. 51, 23.12.1923 (en polonais). HŁAROWICZ, le T. A. S., p. 200.

(16) Annexe 1 à l'imprimé de la *Diète*, 3323, p. 18.

(17) Arrêt 29.9.1922, N. 207.

(18) *J. L.*, 38.365.

ressort. Si la partie ne demande pas l'intervention de la justice, la décision de l'autorité administrative devient définitive et exécutoire. Aucun recours administratif en appel n'est permis (article 32). L'article 33 prévoit seulement la possibilité de la révision si des faits nouveaux ou des moyens de preuve précédemment ignorés venaient à être connus et indiqueraient une erreur dans le jugement. L'autorité ayant rendu la première décision décide dans ce cas. L'appel administratif contre la décision de rejet est admis. D'après les règles générales, le recours au T. A. S. doit être admis contre une décision administrative en dernier ressort rejetant une demande de révision.

§ 2. *Contentieux répressif administratif dans les Palatinats de l'Ouest.* — Sur le territoire des trois palatinats de l'Ouest (Posnanie, Poméranie et Silésie) la législation générale sur la procédure répressive de l'administration, introduite par le décret du 22 mars 1928, s'applique comme ailleurs en Pologne. Ils y sont restés, cependant, encore en vigueur certaines dispositions prussiennes concernant les pouvoirs de police des autorités administratives qui continuent à être appliquées à côté de la législation générale. Ces règles, contenues dans la loi prussienne concernant les pouvoirs de police des autorités administratives, du 11 mars 1850 ⁽¹⁹⁾ dans les articles 459-469 du code de procédure pénale de 1877 et dans la loi fondamentale sur la compétence des autorités administratives ⁽²⁰⁾ donnent à l'administration le pouvoir d'imposer, pour certains délits et contraventions, des amendes pécuniaires, remplaçables, dans les cas d'impossibilité pour le délinquant de payer l'amende, par l'emprisonnement pouvant aller jusqu'à quatre semaines. Contre les décisions répressives, rendues en exécution des textes précités, le recours est ouvert d'après les règles de la procédure administrative prussienne, maintenue provisoirement par la législation polonaise, avec le choix pour la partie entre le recours administratif

(19) *J. L.*, p. 265, 1850.

(20) Loi du 30 juillet 1883. *J. L.*, p. 195, 1883.

formel à la délégation d'arrondissement et, en appel au Tribunal administratif de palatinat ou le recours administratif non formel (procédure par décision administrative) aboutissant en dernier lieu au Conseil de palatinat. Les décisions en dernier ressort de ces autorités peuvent être attaquées devant le T. A. S. par le recours en cassation (révision d'après la nomenclature prussienne) pour violation ou fausse application de la loi ou des règlements administratifs rendus dans les limites de la compétence et pour vices essentiels de la procédure. En outre, conformément à l'article 127 de la loi du 1^{er} août 1883 (21) le T. A. S. a droit de vérifier dans chaque cas si les faits ayant amené la décision incriminée étaient tels qu'ils autorisaient l'administration à prendre cette décision. Le T. A. S. possède, par rapport aux décisions administratives, déferées à son contrôle conformément à la procédure prussienne de révision les pouvoirs de cassation et de réformation. Il annule la décision et juge au fond quand l'affaire est prête pour le jugement; autrement il peut la renvoyer au Tribunal administratif inférieur qui est lié par l'avis de la Haute-Assemblée.

§ 4. *Contentieux répressif fiscal.* — Les règles concernant le contentieux répressif fiscal sont contenues dans toute une série des lois qui ont réformé le système fiscal de la Pologne dont le type le plus caractéristique est constitué par les textes gouvernant l'impôt sur le revenu (22). Ces textes distinguent entre deux groupes d'infractions contre la loi fiscale : a) les infractions que connaissent les autorités fiscales elles-mêmes; b) les infractions exclues de la compétence administrative et exigeant des poursuites correctionnelles. Les infractions de la première catégorie, simples violations des formalités des lois fiscales commises sans intention de fraude, sont frappées d'amendes imposées soit par les services d'assiette (Commissions d'assiette, Commissions d'appel), soit par le service de la perception (Offices fiscaux en première instance,

(21) J. L., p. 237, 1883.

(22) Loi du 16.7.20. J. L. 82.550; loi du 4.4.22. J. L. 29.232. Arrêté du Min. Fin. du 30.4.25. J. L. 58.411.

Cours fiscales en appel). Contre les décisions prononcées en première instance par les Commissions d'assiette ou les offices fiscaux le recours en appel est ouvert, dans les quatre semaines, à la Commission d'appel ou à la Cour Fiscale respectivement. Contre les décisions en premier ressort de ces derniers organes l'appel est ouvert, dans les quatre semaines, au Ministre des Finances. Les décisions en dernier ressort des autorités fiscales ne sont susceptibles d'aucun recours au T. A. S. Elles tombent sous l'exception de l'alinéa a) de l'article 3 de la loi du 3 août 1922.

Le contentieux des infractions plus graves, appartenant à la catégorie b), est judiciaire.

§ 5. *Contentieux des élections législatives.* — Par dérogation à la règle fondamentale d'organisation du T. A. S., celui-ci examine la légalité des actes de droit public, tandis que les Tribunaux judiciaires jugent les matières dominées par le droit privé, le contentieux des élections politiques n'est pas de la compétence du T. A. S.

L'article 19 de la Constitution du 17.3.1921 parlant de la vérification des résultats des élections à la Diète énonce la règle que les questions touchant à la validité de ces élections sont jugées par la Cour Suprême (Cour de Cassation) (23). L'article 27 de la Constitution étend la même règle aux élections sénatoriales (24). Il faut remarquer cependant qu'au moment où la Constitution du 17 mars fut écrite le T. A. S. n'existait pas encore et la Cour Suprême, conformément au décret du Chef de l'Etat du 8.2.1922 (25) exerçait, en même temps, les fonctions de Tribunal Administratif Suprême. Cette situation dura jusqu'à la formation du T. A. S. La loi du 3 août 1922, dans son article 36, énonce la règle que les affaires lesquelles, jusqu'à ce temps, d'après les textes en vigueur, appartenaient à la compétence de la Cour Suprême et qui, conformément aux règles de compétence établies par cette

(23) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 23.

(24) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 45.

(25) J. L. 15.200.1919.

loi même, devaient ressortir dorénavant du T. A. S., passaient de la Cour Suprême au T. A. S. Or, il ne peut faire aucun doute que le contentieux des élections législatives, constituant une matière de droit public par excellence, ne soit de la compétence du T.A.S. plutôt que celle de la Cour Suprême. Aussi il y eut des voix dans la doctrine qui préconisaient l'attribution de ces matières au T. A. S. conformément à la règle de l'article 36 de la loi (26). Cependant cette opinion ne fut pas suivie. On fit valoir (27) que la compétence de la Cour Suprême ayant été prescrite par la Constitution, la loi du 3 août sur la formation du T. A. S. ne pouvait pas changer cette règle. Pour le faire il fallait avoir recours à la procédure prévue pour la révision de la Constitution.

Article 2 (Article 3 b de la Loi)

LES AFFAIRES DE LA LIBRE APPRÉCIATION

§ 1. *La liberté d'appréciation de l'Administration.* — L'alinéa b) de l'article 3 de la loi du 3 août exclut de la compétence du T. A. S. les affaires dans lesquelles les autorités administratives ont le pouvoir de décider d'après leur libre appréciation dans les limites laissées à cette libre appréciation.

I. La loi du 3 août ne donne aucune définition de la libre appréciation et ne donne non plus aucune indication sur les limites dans lesquelles peut se mouvoir légitimement cette libre appréciation, sauf règle générale que dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire l'administration doit se tenir dans les cadres posés à la libre appréciation. Une plus grande précision et une délimitation exacte du pouvoir discrétionnaire dans un texte général comme celui du 3 août serait même difficile, sinon impossible à faire. étant donné que les pouvoirs dont dispose l'administration par rapport à l'exécution et à l'application des lois administratives et à toute l'ac-

(26) JAWORSKI. *Etudes de droit administratif. Gazette de l'Administration et de la police d'Etat*, 14.1923 (en polonais).

(27) HILAROWICZ. *Le T. A. S.*, p. 402.

tion administrative qu'elle entreprend dans les cadres généraux de sa compétence varient nécessairement dans les cas particuliers suivant l'intention de la loi. Aussi la détermination des limites de la libre appréciation et de l'exercice légal de celle-ci par l'administration a été laissée au T. A. S. qui doit décider, dans chaque cas particulier, en interprétant les intentions du législateur quant aux limites tracées à cette libre appréciation. La manière dont le Tribunal exerce ses attributions à ce sujet est d'une importance décisive pour l'efficacité du contrôle juridictionnel de la légalité de l'action administrative. L'inclusion dans l'article 3 de la loi du 3 août de la fin de non-recevoir résultant de la nature discrétionnaire de l'acte, opposable *a limine litis*, combinée à la règle de l'article 24 de la loi d'après laquelle le Tribunal juge en principe sur l'état de fait établi par l'administration, constitue une telle entrave à l'exercice efficace du contrôle juridictionnel de l'action administrative qu'une application par trop rigoureuse de la part du Tribunal de l'exception frappant les actes discrétionnaires risquerait de rendre illusoire tout ce contrôle.

II. Il est évident que l'administration doit jouir, toujours dans l'application de la loi aux cas particuliers, d'une certaine dose de pouvoir discrétionnaire qui est inhérent à l'action administrative (28). Les règles de droit qu'applique le juge ordinaire, en déterminant les droits et les devoirs des particuliers, doivent, par la nécessité même d'intervenir dans les sphères des droits et des intérêts privés, posséder une grande précision quant à l'étendue de leur application. La liberté laissée au juge dans l'application de la loi est relativement très restreinte. Il se limite à interpréter le sens de la loi et à apprécier, d'après des règles prescrites, l'état de fait auquel la loi doit être appliquée. Ce n'est que dans les cas exceptionnels, surtout quand il fait un acte d'administration, que le juge aura à décider d'après la libre appréciation (29).

(28) HERRNRITT. *Grundlehren*, p. 291 et s.

(29) HERRNRITT cite les actes d'administration du juge des tutelles d'après l'article 219 du C. C. d'Autriche.

La situation est différente lorsqu'il s'agit de l'administration. Les règles de droit administratif dont l'objet essentiel n'est pas le règlement des rapports entre les particuliers, mais des rapports entre les particuliers et l'administration, doivent nécessairement, par suite de la grande variété de ces rapports, posséder un contenu beaucoup plus général quant à l'étendue de l'application et à la manière de réaliser le but de la loi. Elles peuvent se limiter à la simple indication du bien public comme but de la mesure ou à l'indication de l'organe compétent pour le prendre en laissant à l'administration le choix de la manière de réaliser, dans les cas particuliers, le but de la loi. Même dans les cas où des lois formulent des règles pour des cas très précis il arrive, le plus souvent, qu'elles ne peuvent épuiser par leurs formules tous les cas individuels auxquels elles doivent être appliquées et laissent un domaine dans lequel l'administration doit procéder par sa libre appréciation.

Toutefois il y a à ce point de vue une certaine graduation dans la marge de liberté laissée à l'administration d'après l'intention du législateur.

1) Certains textes (30) indiquent l'intention du législateur d'édicter une disposition impérative ne donnant pas à l'administration le pouvoir d'appréciation quant à leur exécution. Les actes rendus sur la base de telles dispositions sont des actes légalement liés; l'exclusion à cause de la libre appréciation ne peut les toucher; le pouvoir du T. A. S. d'en examiner la légalité est entier.

2) Une autre catégorie sera formée par les actes pour lesquels la loi, tout en laissant à l'administration la liberté de l'appréciation, indique dans quelle direction cette appréciation peut se mouvoir. Cette appréciation pourra se rapporter tantôt à la règle de droit qui devra être appliquée à une situation de fait donnée pour en dégager l'étendue et la compréhension et l'on procèdera alors par l'interprétation de la loi; ou bien elle pourra être dirigée sur la situation de fait elle-

(30) HERRNRIIT, p. 293.

1911

même et le procédé appliqué sera alors l'appréciation de l'état de fait. Dans le premier cas l'administration décide d'après son appréciation si la disposition formulée par la loi peut être étendue sur la situation de fait existante; dans le second, si la situation de fait prévue par la loi existe effectivement. En déterminant les deux éléments de sa conclusion, l'administration s'appuie sur les précédents et les connaissances techniques. Aussi certains auteurs appellent-ils cette forme de la libre appréciation, appréciation technique (31). D'autres l'appellent appréciation liée (32). Hilarowicz l'appelle libre appréciation au sens formel (33). Cette forme de la libre appréciation ne peut être séparée exactement du pouvoir d'interpréter les lois et d'apprécier les preuves dont jouit non seulement l'administration mais aussi le juge et dont elle n'est que le développement. Si dans un cas concret il s'agit d'une simple interprétation de la loi ou de l'appréciation liée, ceci dépendra d'une plus ou moins grande précision dans la définition de la situation de fait, la décision appartenant chaque fois au T. A. S. (34). Dans tous les actes de l'appréciation liée, par opposition aux actes de la libre appréciation proprement dite, l'élément décisif sera la volonté de la loi, l'administration ayant pour tâche seulement de suivre la procédure prescrite pour déterminer si existent effectivement les circonstances de fait auxquelles se rapporte la loi.

3) Dans d'autres cas enfin, l'administration en appliquant une loi, pourra ne pas trouver dans celle-ci des indications quant à la direction dans laquelle elle doit chercher la solution; elle formera alors sa décision d'après les considérations générales de bien public, les décisions de sens opposé, pouvant à première vue également bien s'accorder avec l'ordre juridique existant. Le pouvoir de l'administration dans ces cas s'analyse en faculté de décider, d'après sa volonté, si elle

(31) BERNATZIK. *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*. Wien, 1886, p. 41 et s.

(32) HERRNRITT, *op. cit.*, p. 294.

(33) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 208.

(34) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 208.

doit ou non agir pour introduire, changer ou abolir un état de droit ou une situation de fait. Ce pouvoir s'explique d'abord par le fait que les lois contiennent très souvent seulement l'autorisation et non pas l'ordre pour l'administration d'agir dans une certaine direction et, d'autre part, par le fait que l'action administrative dépasse souvent la sphère et l'autorisation donnée par loi, et se meut en dehors des cas prévus par la loi. Et, bien que l'administration ne puisse pas enfreindre la sphère des droits individuels, qu'en vertu d'une autorisation de la loi (35), dans les cas où il ne s'agit pas de la violation de ces droits elle peut, dans les limites générales de sa compétence, procéder d'après la libre appréciation. Dans les actes de cette catégorie l'élément décisif n'est pas la loi que l'on applique, mais la volonté créatrice de l'administration. La loi donne à l'administration seulement la possibilité juridique d'exercer sa volonté et prescrit les conditions dans lesquelles l'acte peut avoir lieu, habituellement les conditions de compétence et de procédure, mais le facteur créateur est ici la volonté de l'administration et non pas la volonté de la loi (36).

Le pouvoir de ce genre pour l'administration d'agir d'après sa volonté constitue la libre appréciation au sens propre (37) ou la libre appréciation au sens matériel (38).

III. La question si un acte est légalement lié, s'il entre dans les cadres de l'appréciation liée ou de la libre appréciation ne peut être résolue que par l'examen dans chaque cas particulier de la règle de droit en question. Une séparation absolument exacte n'est pas possible; le T. A. S. décide en dernier ressort. On aura, dans la plupart des cas, un acte légalement lié lorsqu'un texte attache un effet de droit précis à des conditions de fait exactement indiquées, surtout si elles peuvent être fixées numériquement comme grandeur, temps, espace ou valeur, et peuvent être déterminées sans connaissances

(35) Article 3 de la Constitution du 17 mars 1921.

(36) OTTO MAYER, *op. cit.*, p. 132.

(37) HERRNRIIT, *op. cit.*, p. 295.

(38) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 206.

techniques spéciales. L'acte sera dans les cadres de l'appréciation liée lorsque l'effet de droit prévu par le texte s'applique à des conditions de fait ou de qualité comme caractère dangereux, utilité, besoins locaux dont la présence ne peut être constatée dans les cas concrets que moyennant des connaissances spéciales et l'expérience de l'administration. On pourra parler de la libre appréciation lorsque le législateur ne donne aucune indication ou des indications sommaires au sujet de la manière d'agir de l'administration en se bornant souvent à indiquer comme limite de cette action la considération du bien public et à régler la compétence de l'organe avec la liberté pour celui-ci de choisir entre les moyens (39).

IV. La manière dont l'autorisation de procéder d'après la libre appréciation est formulée par loi peut aussi varier et donner lieu à l'interprétation du T. A. S. si l'acte est également lié ou discrétionnaire.

1) Dans certains cas elle peut être explicite, la loi autorisant *expressis verbis* l'administration d'agir dans un certain sens d'après sa libre appréciation.

2) L'autorisation peut être implicite lorsque d'un texte ressort le pouvoir pour l'administration d'agir d'après la libre appréciation sans que le texte use explicitement ce terme. La loi le fait ordinairement soit en reconnaissant à l'administration une certaine compétence sans limiter celle-ci par des conditions restrictives, ou bien en formulant la faculté pour l'administration d'agir dans une certaine direction sans cependant édicter l'ordre de le faire. Dans ce cas l'administration étant autorisée, mais non pas tenue d'agir, la disposition ne crée pas en faveur des particuliers de droit subjectif à faire valoir. Il est vrai que si l'administration n'est pas liée par un devoir envers les particuliers, elle peut être liée par le devoir d'intérêt public d'agir dans le sens indiqué par la loi. Mais la décision dans chaque cas dépend de la libre appréciation de l'administration.

(39) LAUN, *op. cit.*, p. 51 et s. Arrêt T. A. S. d'Autriche, 5.3.19.1917.

3) Le silence de la loi peut, comme nous avons déjà mentionné, donner lieu dans une certaine mesure, à des actes de libre appréciation. Là où il s'agit des droits et des devoirs des particuliers l'administration ne peut, conformément à l'article 3 de la Constitution, agir que sur l'autorisation de la loi, mais en dehors de cette sphère, elle peut, dans les limites générales de sa compétence, lorsque l'intérêt public l'exige, faire des actes qui ne sont pas contraires à la loi et ne violent pas les droits subjectifs.

4) La loi peut également disposer que l'administration doit, de règle, procéder d'une certaine manière. Une règle admettant toujours des exceptions, l'administration peut décider d'après la libre appréciation si la règle formulée ne doit, dans le cas particulier, être écartée.

5) Enfin la loi peut définir la situation de fait formant la condition de l'application de la loi dans les termes plus ou moins généraux. Une pareille définition trop vague de la situation de fait constitue le fondement le plus fréquent des actes de l'appréciation liée. Cette catégorie d'actes forme la majeure partie des cas où le T. A. S. doit se prononcer si l'acte invoqué est également lié ou discrétionnaire de la catégorie de l'appréciation liée.

V. Hilarowicz observe (40) que très souvent, en pratique, les actes de libre appréciation proprement dite (libre appréciation au sens matériel) se combinent avec les actes d'appréciation liée (libre appréciation au sens formel). Ainsi, lorsqu'une loi autorise l'administration à dissoudre une association dangereuse pour l'Etat, l'autorité compétente examinera, d'après la libre appréciation au sens formel, si l'activité de l'association fait celle-ci réellement dangereuse pour l'Etat et s'étant fait une opinion à ce sujet elle pourra, en vertu de son pouvoir de libre appréciation au sens matériel, dissoudre l'association.

L'idée de Hilarowicz est très juste. Elle conduit à la con-

(40) HILAROWICZ. Le T. A. S., p. 209.

clusion que dans les actes complexes, formés d'après les deux types de libre appréciation, bien que la décision de fond que devra prendre l'administration soit libre, les conditions posées à la manière dont cette décision doit être prise, la précédant ou l'entourant, ne devraient pas pouvoir être séparées de la décision elle-même et la légalité de l'ensemble devrait pouvoir être soumise au contrôle juridictionnel. Cependant ce principe ne fut jamais admis intégralement par le T. A. d'Autriche (41).

VI. D'après Laun (42), entre la libre appréciation au sens formel (appréciation liée) et la libre appréciation au sens matériel (libre appréciation au sens propre) il existe une différence de fond : dans le premier cas la loi liant l'administration dans un sens déterminé, l'administration ne pourrait agir que dans la direction indiquée par la loi, et bien qu'elle puisse exercer sa libre appréciation pour interpréter l'étendue de l'application de la loi et l'appréciation des preuves, une seule décision serait conforme à la loi; dans le second cas, comme ce n'est pas la loi mais la volonté de l'administration, limitée par les seules restrictions de compétence et les considérations du bien public qui constitue le facteur décisif de la décision, l'administration posséderait le choix entre différentes solutions qui toutes pourraient être conformes à la loi.

L'adoption de la thèse de Laun par le T. A. S. aurait pour conséquence d'assurer le contrôle juridictionnel à un grand nombre d'actes qui souvent échappent à ce contrôle, à savoir aux actes où l'administration exerce son appréciation technique par suite de l'indication insuffisamment précise des conditions d'application par le texte de loi. Cependant ni le T. A. d'Autriche, dont s'est occupé spécialement dans son travail Laun, ni le T. A. S. de Pologne n'ont admis cette différence de nature. Le T. A. d'Autriche, dans la plupart des cas, assimilait ces actes aux actes de libre appréciation proprement dite et écartait, par l'exception de la libre appréciation, les

(41) HERRNRIIT, *op. cit.*, p. 528.

(42) *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, p. 61 et s.

recours formés contre pareils actes, même lorsque ceux-ci devaient être rendus d'après l'appréciation au point de vue spécial technique (43).

D'après d'autres théoriciens, surtout Kelsen (44) et Herrnritt (45), la différence entre la libre appréciation au sens formel (appréciation liée) et la libre appréciation au sens matériel (libre appréciation au sens propre) n'est qu'une différence d'étendue et de limites ne touchant pas le fond. Herrnritt fait ressortir que dans le second cas la marge de liberté laissée à l'administration est seulement plus grande que dans le premier, toute action administrative étant, en dernière analyse, légalement liée vu qu'elle constitue l'exécution de la loi. Une libre appréciation illimitée ne dépendant d'aucune autre considération que de la volonté propre de l'administration est unimaginable dans un Etat de droit; elle constituerait l'arbitraire. Même là où la loi abandonne la décision à l'administration celle-ci est liée par des règles de compétence et par la considération du bien public. Aussi bien dans les actes de libre appréciation que dans les actes d'appréciation liée une seule solution est conforme à l'intention du législateur, seulement dans le premier cas c'est l'administration qui doit trouver cette solution.

L'adoption de la thèse précitée par le T. A. S. aurait un effet considérable sur l'étendue du contrôle juridictionnel exercé par le Tribunal. Elle neutraliserait l'effet de l'exclusion des actes de la libre appréciation posée par l'article 3 b de la loi. Le recours contre les actes de cette catégorie ne pourrait plus être rejeté *a limine litis* comme inadmissible, sauf si dirigé exclusivement contre l'opportunité de l'acte; le T. A. S. devrait, dans chaque cas particulier, examiner au fond si les conditions posées à la libre appréciation ont été gardées par l'administration, et dans le cas où aucune violation de ces conditions n'aurait été constatée, le Tribunal rejetterait le recours non pas comme inadmissible, mais comme non

(43) HERRNRITT, *op. cit.*, p. 293, note 3.

(44) KELSEN, *Die Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, p. 507.

(45) HERRNRITT, *op. cit.*, p. 297.

fondé. L'entrave principale posée à l'exercice de la juridiction administrative actuellement en vigueur en Pologne se trouverait par ce fait écartée. Cependant ni le T. A. d'Autriche, ni le T. A. S. de Pologne n'ont suivi la théorie plus haut exposée. Le T. A. d'Autriche écarta à mainte reprise, par fin de non-recevoir résultant de la libre appréciation, des recours qui auraient pu autrement réussir au fond (46) et le T. A. S. de Pologne fait également un usage extrêmement fréquent de l'article 3 b (47).

§ 2. *Examen par le T. A. S. des limites légitimes de la libre appréciation.* — D'après la teneur de l'article 3 b l'exclusion des actes de la libre appréciation frappe les actes dans lesquels les autorités administratives sont autorisées à agir d'après la libre appréciation, dans les limites laissées à cette libre appréciation. Ce que doivent être ces limites nous dit plus clairement l'exposé des motifs au projet de la loi lorsqu'il dit que la règle de l'article 3 b exclue les affaires dans lesquelles les autorités sont autorisées à agir d'après la libre appréciation pour autant cependant que l'activité de ces autorités n'a pas dépassé les limites posées par la loi quant au fond et quant à la forme à cette libre appréciation (48).

Nous avons déjà eu l'occasion de citer à la page 83 le passage de l'exposé des motifs relatif à l'article 3 b donnant les raisons de l'exclusion de la compétence du T. A. S. des actes de la libre appréciation. Le T. A. S. est juge de la légalité et non pas de l'opportunité. N'étant pas, lui-même, administrateur mais juge, il ne peut se prononcer sur l'opportunité des actes de l'administration, une pareille intervention ne pouvant s'accorder avec la responsabilité du gouvernement et des ministres individuellement pour la marche des affaires publiques.

(46) HERRNITT, p. 297, note 8. Les arrêts du T. A. S. des 10.12.1909. 7061; 19.4.1910.7375; 4.11.1911.8524, page 302, note 13. Les arrêts des 11.4.11.8166; 19.4.1910.7375; 9.2.18.12026, page 303, note 14. Les arrêts des 1.7.14.10410; 9.2.18.12026.

(47) SIKORSKI. *La jurisprudence du T. A. S.*, 1922-1930. Varsovie, 1930.

(48) Imprimé de la *Diète*, N. 3323. Annexe I, p. 18.

II. Certains commentateurs de la loi et, en particulier, M. Hilarowicz (49), sur la base des idées formulées par l'exposé des motifs, affirment que sauf pour les questions de pure opportunité, l'exclusion de l'article 3 b n'a diminué en rien la compétence du T. A. S. d'examiner les actes de la libre appréciation. D'après M. Hilarowicz, le recours au T. A. S. contre les actes discrétionnaires est ouvert toujours, sauf dans les cas où il serait dirigé contre l'opportunité de la mesure. Par contre, dans tous les cas où le requérant prétend que l'administration, par son acte, a violé une limite posée par la loi à la libre appréciation, le T. A. S. doit se prononcer si la violation invoquée a réellement eu lieu. S'il trouve que l'acte invoqué n'a pas violé les règles de droit il devra alors rejeter le recours non pas comme non-fondé, mais comme inadmissible; s'il trouve que l'acte a réellement violé les limites posées par la loi, alors il annulera l'acte pour violation du droit du requérant ou pour charge imposée à celui-ci sans base légale.

M. Hilarowicz fait la revue des limites que la loi peut poser à la libre appréciation (50) et, d'accord avec les théoriciens autrichiens (51) (52), les divise en limites extérieures et intérieures. Il appelle limites extérieures les restrictions posées par les textes des lois en vigueur, auxquelles l'administration doit se conformer dans son activité pour rester dans la légalité. Ce sont d'abord les dispositions générales formant l'ordre juridique général et, ensuite, les dispositions particulières inscrites dans les lois spéciales concernant la compétence de l'organe, les règles de fond et de procédure à appliquer. La non-conformité de l'acte avec l'une des dispositions mentionnées constitue respectivement le vice d'incompétence, celui de violation de la loi ou le vice de procédure. D'autre part, Hilarowicz (53) d'accord avec Laun (54) reconnaît l'existence

(49) HILAROWICZ, *Le T. A. S.*, p. 264.

(50) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 230.

(51) HERRNRITT, *op. cit.*, p. 303.

(52) LAUN, *op. cit.*, p. 262.

(53) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 279.

(54) LAUN, *op. cit.*, p. 185.

des limites intérieures, psychologiques, liant la liberté de l'appréciation et basées sur le droit des parties à l'appréciation conforme à l'intention du législateur, juste et libre d'erreur. Or un acte administratif, même conforme au texte de la loi peut être vicié de trois manières. Ou bien l'autorité qui fait l'acte se laissera guider par un but autre que celui du bien public, on aura alors affaire au vice d'abus de la libre appréciation (Ermessensmissbrauch); elle pourra, tout en agissant dans l'intérêt public, poursuivre un but autre que celui que la loi avait en vue; il s'agira alors du vice de violation de la libre appréciation (Discretionsverletzung) ou bien, enfin, elle pourra se tromper quant au but que le législateur avait en vue et l'on aura affaire au vice d'égarement de la libre appréciation (Ermessensverirrung).

Tout en distinguant ainsi entre les limites extérieures et intérieures de la libre appréciation M. Hilarowicz, d'accord avec la thèse de Kelsen (55), formule l'idée que les deux ne constituent pas de notions opposées. Comme la libre appréciation doit toujours être exercée seulement sur la base et dans les limites des lois en vigueur, toute violation des limites extérieures ou intérieures constitue la violation des règles positives de la loi tantôt dans sa lettre, tantôt dans son sens. Ce qui est contraire à la lettre de la loi l'est également à son sens et si le sens de la loi est violé, est violée également sa lettre sagement interprétée. La volonté du législateur ne peut être entendue que d'une seule manière; chaque question juridique ne peut être résolue que d'une seule manière et pour cela il est sans importance si la réponse à une question donnée est trouvée dans la loi *expressis verbis* ou implicitement. Même un texte de loi le plus précis peut dans certains cas spéciaux soulever des doutes qui ne peuvent être écartés que par l'examen de l'esprit de la loi et de l'intention du législateur. Un acte administratif, même basé sur la libre appréciation, ne doit pouvoir servir à un but contraire à l'intention du législateur et l'examen des intentions du

(55) KELSEN. *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, p. 509.

législateur doit faire partie de l'interprétation de la loi. M. Hilarowicz arrive à la conclusion que pour déterminer l'étendue de la compétence du T. A. S. la distinction entre les limites extérieures et les limites intérieures de la libre appréciation n'a pas d'importance pratique vu que, dans les deux cas, il s'agit des limites posées par la loi positive. D'après M. Hilarowicz le texte de l'article 3 b de la loi du 3 août, permettant au T. A. S. d'examiner les limites de la libre appréciation, lui donne le pouvoir d'annuler les arrêtés et les décisions administratifs aussi bien pour la violation des limites intérieures de la libre appréciation que pour la violation des limites extérieures, lorsqu'il arrive à l'opinion que l'acte incriminé fut rendu pour des motifs ou dans un but qui ne ressort pas de la loi, ou qui est contraire à l'ordre juridique général.

Hilarowicz ajoute toutefois (56) que le T.A.S. doit procéder dans cette direction avec réserve. Il fait la distinction entre les actes laissés à la libre appréciation de l'administration pour des raisons techniques, pour donner à cette administration plus de souplesse, et des actes qui doivent rester discrétionnaires pour des motifs politiques et formulé l'idée que le T. A. S., en admettant libéralement les recours contre la violation des limites intérieures de la libre appréciation dans les actes de la première catégorie devrait les rejeter lorsqu'il s'agit des actes de la deuxième catégorie.

Nous croyons inutile d'entreprendre la critique du critérium des motifs politiques que M. Hilarowicz considère comme justifiant la soustraction de certains actes du pouvoir exécutif au contrôle du T. A. S. Cette théorie a été discutée à fond dans la littérature juridique française et a été reconnue dangereuse, comme permettant d'étendre d'une manière illimitée, au préjudice des libertés individuelles, les actes soustraits au contrôle (57) (58) (59) (60) (61).

(56) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 313.

(57) JACQUELIN à son cours 1930-31, partie II, ch. I, n. 5.

(58) LAFERRIÈRE, *op. cit.*, T. II, p. 32.

(59) APPLETON, *op. cit.*, p. 289.

(60) HAURIOU, *op. cit.*, p. 397.

(61) JÈZE, *Principes généraux, op. cit.*, I, p. 396.

Nous voulons constater seulement que l'opinion de M. Hilarowicz au sujet de l'étendue des pouvoirs du T. A. S. d'examiner les actes de la libre appréciation n'est pas partagée par la majorité des auteurs en Pologne.

III. La majorité des auteurs en Pologne (62) (63) (64) (65) en s'appuyant sur l'exemple du T. A. d'Autriche, est d'avis que l'exclusion de la compétence du T. A. S. de l'examen des actes de la libre appréciation, même complétée par une clause donnant au Tribunal le pouvoir d'examiner les limites laissées à la libre appréciation constitue une limitation directe des pouvoirs du Tribunal. Ces auteurs, sur la base des travaux de l'éminent juriste autrichien Tetzner (66) font ressortir comment les dispositions analogues de la loi autrichienne du 22.10.1875 amenèrent en pratique une restriction considérable des pouvoirs du T. A. S. en matière de l'examen de la légalité des actes de la libre appréciation. On fait ressortir que jusqu'à la réforme introduite par la Constitution républicaine du 11 octobre 1920, dont l'article 100 dans l'énumération des affaires exclues de la compétence du nouveau T. A. S. ne contient plus les actes de la libre appréciation, le T. A. d'Autriche était gouverné au sujet de l'examen des actes de la libre appréciation par une règle analogue à celle inscrite dans l'article 3 b de la loi polonaise. D'après l'article 3 c de la loi autrichienne du 22. 10. 1875 étaient exclues de la compétence du T. A. S. les affaires dans lesquelles et pour autant que les autorités administratives étaient autorisées à agir d'après la libre appréciation. La formule « pour autant que » fut ajoutée

(62) BINDER. T. A. S., p. 69 et s. Varsovie, 1926.

(63) WASIUTYNSKI. *La compétence du T. A. S. Ruch. prawniczy i ekon.* III.4, p. 592. Poznan, 1924.

(64) BAUDOUIN de COURTENAY. *Loi sur le T. A. S. et l'article 73 de la Constitution*, p. 70 et s. Varsovie, 1924.

(65) LANGROD. *Précis de la juridiction administrative*. Varsovie, 1925.

(66) TETZNER. *Zur Lehre von dem freien Ermessen der Verwaltungsbehoerden*. Wien, 1880. Le même, *Das System der oesterreichischen Verwaltungsrechtssprechung*. Wien, 1913. Le même, *Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege*. Berlin, 1901. Le même, *Das oesterreichische Administrativverfahren*. II^e édition, 1925. Le même, *Die Rechtsquellen des oesterreichischen Administrativverfahrens*. Wien, 1925.

au texte de la loi lors de la discussion à la Chambre des Députés. Les travaux préparatoires de la loi font ressortir que cette formule fut ajoutée pour indiquer que la libre appréciation devait se mouvoir dans les limites de droit; une fois ces limites dépassées, il ne devait plus y avoir de place pour la libre appréciation (67).

Les conditions posées par le législateur autrichien au contrôle des actes de la libre appréciation furent donc les mêmes que celles que le législateur polonais, cinquante ans plus tard, a formulé dans la même manière. La jurisprudence du T. A. S. de Pologne étant assez jeune ne nous donne point, à part l'impression générale d'une timidité, marquée dans l'examen des actes de la libre appréciation, de base suffisante pour étudier l'influence de la règle de l'article 3 b. Par contre, la jurisprudence autrichienne, riche de cinquante ans, permet de se rendre compte comment le T. A. S. a entendu faire usage des pouvoirs qui lui furent confiés par la loi.

IV. Il est à noter que comme M. Hilarowicz pour le T.A.S. de Pologne, Laun pour le T. A. d'Autriche (68) a formulé l'idée que la loi du 22.10.1875 a laissé entier le pouvoir du Tribunal d'examiner les limites aussi bien extérieures qu'intérieures de la libre appréciation, l'exclusion ne touchant que les seules questions de l'opportunité. Il est d'avis que le Tribunal dans chaque cas particulier avait le droit de juger l'affaire au fond pour établir si la violation indiquée avait lieu ou non; s'il rejetait le recours comme *non-recevable* pour cause de la libre appréciation c'est parce qu'il considérait que l'acte incriminé n'avait pas dépassé les limites dans lesquelles pouvait se mouvoir la libre appréciation et qu'aucune violation des limites posées à la libre appréciation ne *pouvait* avoir lieu; il pouvait cependant aussi le rejeter comme *non-fondé* si, après examen, il arrivait à l'opinion que la violation invoquée *n'avait pas eu lieu*. L'examen au fond pouvant toujours avoir lieu, Laun ne considère pas la règle de l'article 3 c de la loi autrichienne comme une fin de non-recevoir.

(67) GAUTSCH. *Die Gesetze ueber den V. G. Hof*. III, Materialien, p. 219.

(68) LAUN, *op. cit.*, p. 221 et s.

V. Toutefois la jurisprudence du T. A. d'Autriche concernant l'application de la règle de l'article 3 c d'Autriche ne donne pas raison à cette thèse de Laun. M. Binder dans son livre sur le T. A. S. de Pologne (69) dit au sujet de la jurisprudence du T. A. d'Autriche au sujet de l'examen des actes de la libre appréciation que le T. A. d'Autriche n'est jamais parvenu à sortir du cercle vicieux à savoir si l'exclusion de l'article 3 c constituait ou non une fin de non-recevoir. L'hésitation constante dans la détermination de la mesure dans laquelle le T. A. pouvait, sur la base de la règle de l'article 3 c, entrer dans l'examen des limites posées à la libre appréciation et la confusion extrêmement fréquente entre les questions de la recevabilité et celles du fond forme un trait caractéristique de cette jurisprudence qui est complètement déconcertante. L'examen des limites de la libre appréciation constitua le problème le plus discuté de toute cette jurisprudence qui, allant de l'admission très libérale de l'examen des limites de la libre appréciation même lorsqu'ils s'agissait de l'examen des motifs ayant guidé l'administration, jusqu'au rejet des recours en incompétence pour raison de la libre appréciation et jusqu'à la négation de la protection des droits subjectifs malgré la violation de ces droits par des actes de la libre appréciation constitue un réel caléidoscope de décisions contradictoires.

VI. Cette opinion de M. Binder est confirmée par d'autres opinions analogues et doit être considérée comme justifiée. La disposition des articles 6 et 7 de la loi du 22.10.1875 donnant au T. A. d'Autriche le pouvoir d'annuler les actes administratifs pour illégalité et pour vices de procédure lésant les droits des parties, a subi, lorsqu'il s'agissait de la violation des règles, soit de fond soit de forme, à l'occasion des actes de la libre appréciation, des échecs très graves visibles dans de nombreux arrêts du T. A. Ainsi, le T. A., dans de nombreux arrêts, considéra comme actes de libre appréciation, soustraits au contrôle juridictionnel, les actes d'appréciation

(69) BINDER. *Le T. A. S. de Pologne*, Varsovie, 1926, p. 69 et s.

liée au sujet desquels la manière de procéder de l'administration était liée par des règles techniques ou des considérations techniques (caractère dangereux, besoin local, choix d'une localité, utilité) (70). Dans d'autres cas, par contre, il rejette les recours contre les actes de la même catégorie pour raison de l'impossibilité pour le Tribunal d'examiner la situation de fait établie par l'administration (71). Des arrêts rejettent pour cause de libre appréciation des recours contre actes faits par des autorités non compétentes (72).

D'autres décisions rejettent des recours contre l'irrégularité de la procédure prescrite pour des actes administratifs pour raison qu'aucun droit n'a pu être violé, l'acte étant de libre appréciation. Dans cette dernière question la jurisprudence du T. A. d'Autriche a fait, dans les dernières années de l'existence de l'ancien Tribunal, un pas considérable en arrière. Dans la jurisprudence plus ancienne, le Tribunal ne met pas en doute son droit de contrôler si la procédure prescrite pour les actes de la libre appréciation avait été observée par l'autorité (73). La jurisprudence plus récente, sauf pour le contentieux des impôts (74) n'admettait pas des recours en violation des règles de procédure dans les affaires exclues de la compétence du Tribunal comme étant de la libre appréciation, sauf si des règles spéciales de procédure étaient prévues dans la loi même. En d'autres termes, le Tribunal admettait des recours en violation des règles spéciales de procédure, inscrites dans les lois spéciales, mais rejetait les recours en violation des règles générales de compétence et de procédure comme ne pouvant léser aucun droit subjectif (75).

Dans certains cas, le T. A. d'Autriche entra dans l'examen des motifs ayant guidé l'administration. Il a annulé comme

(70) Arrêts 16.3.1916.11308 A; 2.3.1917.11717 A; 26.9.1.11914 A. HERRNRITT, *op. cit.*, p. 293.

(71) Arrêts 19.7.1912.9028 A. HERRNRITT, *op. cit.*, p. 294.

(72) Arrêts 5.10.1907.5397 A; 9.2.1918.12026 A. HERRNRITT, *op. cit.*, p. 528.

(73) Arrêts 2.5.1787, N. 336; 22.4.99, N. 12747; 26.9.1899, N. 13153. HERRNRITT, p. 301, note 14.

(74) REISSIG. *Judikatenbuch. Finanzrechtlicher Teil.* Band, 1.10.

(75) Arrêts 1.7.1914.10410; 9.2.1918.12026; HERRNRITT, 301, note 14.

illégaux sur la base de l'article 7 de la loi du 22.10.1875 des arrêtés et des décisions de police rendus d'après la libre appréciation pour cause que l'autorité en les rendant avait en vue des motifs autres que ceux prescrits par la loi (76). Ces décisions sont cependant très rares et n'ont pas créé de jurisprudence véritable. Dans d'autres cas, plus nombreux, le Tribunal jugea que dans les matières de la libre appréciation, pour autant que la loi les excluait de sa compétence, il ne pouvait non plus entrer dans l'examen des motifs ayant guidé l'administration (77).

VII. M. Binder dans son livre plus haut cité rappelle comment les contradictions de la jurisprudence administrative autrichienne, la difficulté de fixer les limites de la libre appréciation et l'impossibilité dans les cas particuliers impliquant la libre appréciation, de concilier la protection des droits subjectifs avec l'exclusion de l'examen des actes de la libre appréciation amena le législateur tchécoslovaque, en 1918, ainsi que le législateur autrichien lui-même, en 1920, à abandonner la règle d'exclusion, ce qui donna à ces nouveaux tribunaux beaucoup plus de liberté de décider, dans chaque cas particulier, si l'acte déféré n'est pas entaché de l'illégalité ou d'un vice de procédure, si l'administration n'a pas dépassé les limites de la libre appréciation posées par la loi et si elle n'a pas été guidée par d'autres motifs que ceux que la loi a eu en vue. La réforme introduite aujourd'hui en Tchécoslovaquie et en Autriche doit être considérée comme un progrès considérable et il est à souhaiter que la législation polonaise suive ce double exemple.

Article 3 (Article 3 c de la Loi)

LES AFFAIRES CONCERNANT LES NOMINATIONS AUX OFFICES ET FONCTIONS PUBLICS

L'alinéa c de l'article 3 exclue de la compétence du T. A. S. les affaires concernant les nominations aux offices et fonc-

(76) Arrêts 10.3.1909.6594; 30.11.1911.8644.

(77) G. I. 1911.7882; 22.1.1904.2328; 18.9.1908.6246.

tions publiques pour autant qu'elles n'impliquent pas de violation des dispositions légales au sujet de la désignation ou de la présentation des candidats.

Les motifs du gouvernement au projet de la loi disent relativement à ce point ce qui suit : « Bien que les nominations aux fonctions publiques ressortent de la libre appréciation de l'administration, la juridiction administrative ne peut pas être exclue dans les cas où le fonctionnaire public figure non pas comme un organe de l'autorité, mais comme citoyen individuel, et, en particulier, dans les cas concernant son droit au traitement, aux frais de déplacement, aux allocations, à la pension de retraite, etc. » (78).

Ainsi l'alinéa c de l'article 3, dans sa première partie, confirme la règle de l'article 3 b en excluant de la compétence du T. A. S., comme étant du domaine de la libre appréciation, les nominations aux fonctions publiques. La deuxième partie de la règle formula les limites de la libre appréciation dans cette matière en permettant le recours juridictionnel dans tous les cas où la nomination aurait été faite en violation des règles concernant la désignation ou la présentation des candidats.

Il est intéressant d'observer que le commentaire au texte de l'alinéa c de l'article 3 de la loi donné par l'exposé des motifs ne correspond pas exactement quant au sujet qu'il traite au texte lui-même. Le texte ne parle que des nominations aux fonctions publiques et des dispositions légales qui en règlent l'exercice. L'exposé des motifs, par contre, cite en particulier, comme soumis au contrôle juridictionnel, les décisions administratives concernant les droits pécuniaires des fonctionnaires qui forment déjà une des conséquences de la nomination. A vrai dire aussi bien le texte de la loi que l'exposé des motifs formulent la règle de la compétence du T. A. S. en matière des nominations des fonctionnaires d'une manière trop étroite. Les matières concernant les nominations aux fonctions publiques sont exclues par l'alinéa c de l'article 3 de la loi de la compétence du T. A. S. en tant qu'elles consti-

(78) Imprimé de la *Diète*, 3323, annexe I, p. 18.

tuent des actes discrétionnaires, mais là où le pouvoir discrétionnaire a été lié par la loi, l'administration est obligée de suivre les règles établies par la loi aussi bien quant aux procédés de nomination que quant aux conséquences de cette nomination dans les rapports entre le fonctionnaire et l'administration. Ces règles limitent d'une part la liberté de l'administration dans le choix des candidats en modifiant la nomination pure et simple, discrétionnaire, en nomination conditionnée par des concours ou par des qualités exigées des candidats; elles font dans certains cas intervenir la présentation des candidats par des collèges électoraux, la nomination devant porter sur les élus. Elles régissent les conséquences des nominations aux fonctions publiques, les conditions générales du service, la situation légale des fonctionnaires concernant le classement, l'avancement, les déplacements et mutations d'emploi, les congés, les licenciements, l'acceptation des démissions et l'admission à la retraite. Elles déterminent les devoirs et les avantages résultant pour les fonctionnaires de la nomination et en particulier, leur droit aux traitements, frais de déplacements, allocations et pensions de retraite. Dans tous les cas les règles formulées par les textes lient l'administration, en rendent les actes rendus en violation de celles-ci susceptibles de recours juridictionnel. Les dispositions légales en question contiennent également les garanties au sujet des juridictions disciplinaires; toutefois, ces dernières étant considérées comme juridictions spéciales, aucun recours au T. A. S. n'est ouvert contre leurs décisions en dernier ressort (79).

(79) Les textes en vigueur concernant le statut des fonctionnaires : 1° *Nominations et conditions générales du service* : loi du 17.2.22. *J. L.* 21.164 concernant le service civil d'Etat; loi du 23.3.23. *J. L.* 32.256 (Armée); loi 20.6.24. *J. L.* 64.626 (Marine); Ordon. 6.2.1928. *J. L.* 12.93 (Adm. de la Justice); loi 13.7.20. *J. L.* 72.494, loi 1.7.26. *J. L.* 92.530 et 47.462.28. Ordon. 24.2.28. *J. L.* 24.204 (Enseignement). 8.7.29. *J. L.* 57.447 (Ch. de fer), 2° *Droit au traitement* : loi 9.10.23. *J. L.* 3.924; loi 5.12.23. *J. L.* 134.1157. Arrêtés Cons. Min. 3.3.24. *J. L.* 31.310 et 26.324. *J. L.* 35.368. 3° *Droit à la pension de retraite* : loi 11.12.25. *J. L.* 6.46.

Article 4 (article 3 d. de la Loi)

LES AFFAIRES CONCERNANT LA REPRÉSENTATION DE L'ETAT
ET DES NATIONAUX DEVANT LES ETATS ET LES AUTORITÉS
ETRANGERS ET LES AFFAIRES DIRECTEMENT LIÉES A CELLES-CI

L'exposé des motifs du gouvernement au projet de la loi donne au sujet de cet alinéa les explications suivantes (80) :

« L'article 3 d enlève de la compétence de la juridiction administrative les affaires dépendant du Ministère des Affaires Etrangères concernant la représentation de l'Etat et des nationaux devant les Etats et les autorités étrangères. Cette fin de non-recevoir ne comprend toutefois pas les affaires concernant les prétentions envers l'Etat des fonctionnaires du Ministère des Affaires Etrangères dérivant de leurs rapports de service ni les violations des droits publics nationaux. Ces dernières affaires restent dans la compétence de la juridiction administrative. »

Les dispositions de l'alinéa d de l'article 3 de la loi n'ont pas encore donné jusqu'à présent d'exemples de l'application pratique par le T. A. S. Le recueil des arrêts du Tribunal pour le temps entre 1922 et 1930 (81) ne contient aucun arrêt du domaine des rapports internationaux. D'autre part, le texte de la loi est vague et peut prêter à des interprétations plus ou moins larges. Il n'indique pas dans quelles limites la représentation de l'Etat et des nationaux est exclue du contrôle juridictionnel. L'alinéa d vise les actes concernant les rapports internationaux, mais il ne dit pas quels sont les actes qui comme tels échappent au recours. La question se pose surtout si comme tels doivent être considérés seulement les actes diplomatiques eux-mêmes, c'est-à-dire les actes internationaux ou bien aussi les mesures intérieures rendues à la suite de ces actes. Les actes diplomatiques proprement dits échappent au contrôle juridictionnel par le fait même qu'ils n'ont pas le caractère d'actes administratifs (arrêtés ou déci-

(80) Imprimé de la *Diète*, n. 3323, annexe I, p. 18.

(81) T. SIKORSKI. *La Jurisprudence du T. A. S.*, 1922. 1930. Varsovie, 1930.

sions) dirigés contre un individu, pouvant violer ses droits subjectifs publics ou constituer une charge sans base légale. D'après ce principe, pourraient échapper au contrôle du T. A. S. les affaires concernant la conclusion des traités, l'exécution des conventions internationales, les actes internationaux faisant obstacle à l'accomplissement d'un engagement pris par un pays étranger envers les citoyens polonais. Seraient également exclues, d'après le texte, du contrôle juridictionnel toutes les affaires directement liées aux actes internationaux; dans la même catégorie tomberaient également les affaires concernant le refus du gouvernement de réclamer pour un citoyen polonais à un Etat étranger la réparation du préjudice par lui subi dans cet Etat. Mais les actes diplomatiques peuvent avoir comme conséquence d'autres actes n'ayant pas par eux-mêmes le caractère d'actes diplomatiques. Ce pourront être des mesures générales et des mesures individuelles prises en exécution des traités ou accords internationaux. Les mesures individuelles en question peuvent être prises dans la forme d'actes administratifs (arrêtés ou décisions) et peuvent léser les droits individuels ou constituer une charge sans base légale. La question si ces actes doivent être compris dans l'exclusion de l'alinéa d de l'article 3 est douteuse. M. Hilarowicz se prononce pour l'affirmative (82) en s'appuyant sur la clause excluant de la compétence du T. A. S. les affaires directement liées aux affaires concernant la représentation de l'Etat et des nationaux devant les Etats et autorités étrangères. Cette conception s'accorde cependant difficilement avec les travaux préparatoires de la loi où il est dit exprès que l'exclusion de l'alinéa 3 d ne concerne pas les actes qui auraient violé les droits subjectifs des nationaux.

Il faut reconnaître toutefois que la clause excluant de la compétence du T. A. S. les affaires directement liées aux affaires faisant l'objet de l'alinéa 3 d, comme extrêmement souple, peut donner dans la pratique l'occasion à une très large application par le T. A. S. de la fin de non-recevoir dérivant de la nature diplomatique des actes déferés, à son

(82) *Op. cit.*, p. 323.

contrôle, l'administration pouvant à l'occasion de chaque recours au T. A. S. contre des actes administratifs ayant un rapport quelconque aux actes internationaux demander le rejet *a limine litis* pour incompétence. Par suite de l'imprécision du texte il est à craindre que les auteurs des actes diplomatiques ou des décisions administratives rendues en exécution de ces actes s'ils échappent au contrôle juridictionnel ne fassent trop souvent bon marché des droits individuels. Si les actes diplomatiques par eux-mêmes, par suite de leur caractère spécial ne pourront que difficilement entrer dans le contentieux administratif, les mesures d'exécution intérieures, ayant le caractère d'actes administratifs et n'étant pas de nature discrétionnaire doivent être considérés comme déférables au T. A. S.

Il ressort en tout cas de l'exposé des motifs et il est admis par la doctrine (83) (84) qu'un acte n'a pas le caractère diplomatique par cela seul qu'il émane d'un agent diplomatique ou consulaire. Il faut rechercher en quelle qualité l'agent a fait l'acte. Il peut agir comme un agent diplomatique ou, au contraire, comme une autorité administrative dont les arrêtés et décisions sont soumis au contrôle hiérarchique du Ministère des Affaires Etrangères et, en dernière ligne, dans les limites des conditions générales d'admissibilité des recours juridictionnels, au contrôle du T. A. S. Il peut aussi agir comme juge, comme arbitre, comme officier d'état civil comme notaire. On devra appliquer à ces actes non pas le régime des actes diplomatiques, mais le régime juridique établi pour les jugements, les arbitrages, les actes d'état civil, les actes notariés. Pour tous ces actes les agents diplomatiques et consulaires doivent être soumis au contrôle judiciaire. Toutefois les règlements à ce sujet qui ont été prévus par la loi du 11.XI.1924 (85) concernant l'organisation des consulats et les fonctions des consuls n'ayant pas encore été promulgués, le seul contrôle effectif qui est appliqué aujourd'hui

(83) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 321.

(84) BINDER, *op. cit.*, p. 75.

(85) J. L. 103.944.

dans ces matières est le contrôle hiérarchique du Ministère des Affaires Etrangères.

Conformément aux règles générales concernant la compétence de la juridiction administrative dans les matières des préteptions des fonctionnaires d'Etat contre l'Etat dérivant de leurs rapports de service, l'exposé des motifs mentionne exprès comme étant de la compétence du T. A. S. les recours des fonctionnaires du Ministère des Affaires Etrangères contre l'Etat.

Article 5 (article 3 e. de la loi)

LES AFFAIRES CONCERNANT LES FAITS DE GUERRE,
L'ORGANISATION DE LA FORCE ARMÉE ET LA MOBILISATION,
A L'EXCEPTION DES AFFAIRES CONCERNANT LE RAVITAILLEMENT
ET LE RECRUTEMENT DE L'ARMÉE

I. L'exposé des motifs du gouvernement au projet de la loi dit au sujet de cet article ce qui suit :

« En ce qui concerne les dispositions de l'article 3 c on doit relever que les considérations du bien public exigent que toutes les affaires concernant l'organisation des forces armées, de la mobilisation et des opérations de guerre soient exclues de la compétence juridictionnelle. » (86). Ainsi la raison donnée par le gouvernement à l'exclusion prononcée par l'article 3 c c'est le besoin pour lui d'agir en toute liberté pour assurer la défense nationale. Il est à noter que sont exclues par cette règle non seulement les opérations de guerre proprement dites, mais aussi les mesures préparatoires de défense nationale, l'organisation de la force armée et les opérations de mobilisation, toujours exception faite des affaires concernant le ravitaillement et le recrutement de l'armée.

1) Les affaires concernant l'organisation des forces armées comprennent toutes les affaires concernant la division de l'armée en unités, la répartition des unités sur le territoire et les règles d'organisation des diverses unités fixées par l'arrêté du

(86) Imprimé de la *Diète*, N. 3323, annexe I, p. 19.

Ministre de la Guerre du 11.9.1921 (87) basé sur les décrets et arrêtés antérieurs concernant le commandement des grandes unités de la force armée (88) et l'organisation des forces armées (89).

2) En deuxième lieu sont exclues par la règle de l'article 3 e de la compétence du T. A. S. les opérations de mobilisation, sauf cependant les matières du ravitaillement et du recrutement de l'armée. On ne voit pas cependant bien comment, en pratique, poser la ligne de démarcation entre les opérations de mobilisation soustraites au contrôle juridictionnel et les affaires de ravitaillement et de recrutement soumises à ce contrôle.

3) Enfin, l'intérêt pratique principal de la règle de l'article 3 e réside dans l'exclusion du contrôle juridictionnel des faits de guerre. Sous la dénomination des faits de guerre sont compris ici tous les événements occasionnés par la guerre étrangère et s'imposant comme le résultat d'une force majeure ou d'une nécessité immédiate de la lutte. Ce pourront être aussi bien des actes juridiques, comme un ordre d'évacuation de la population que des incidents matériels des opérations, des agissements tels qu'un bombardement destructif. On devra considérer comme faits de guerre tous les dommages qui résultent des combats, par exemple ceux causés par les bombardements ou par l'action des combattants eux-mêmes, les bouleversements de terrain causés par les tranchées, terrassements, les démolitions d'édifices, les occupations d'immeubles aux abords du combat. De même rentreront ici tous les autres faits qui se rattachent aux nécessités immédiates de la lutte, alors même qu'ils sont prémédités par l'autorité militaire et accomplis par elle en dehors de toute contrainte de l'ennemi. La Pologne n'ayant pu, pour des raisons financières, reconnaître le droit à la réparation des dommages de guerre, les sinistrés sont privés de tout recours contre l'Etat. Une loi du

(87) 7600 org.

(88) Annexe au *Journal des Ordres*, 16-1921.

(89) *Journal des Ordres*, 15-1921.

6 mai 1924 (90) introduit, dans une certaine mesure et dans des cadres limités, la réparation des dommages en accordant l'aide de l'Etat à la reconstruction des immeubles détruits ou endommagés par les faits de guerre sans cependant donner aux sinistrés le droit de recours juridictionnel contre les décisions des commissions spéciales appelées à déterminer les dommages et à fixer les prêts de reconstruction accordés par l'Etat.

II. La notion des faits de guerre doit être interprétée comme applicable exclusivement à la guerre étrangère; ne peuvent y être assimilées les opérations militaires n'ayant pas le caractère d'opérations de guerre dirigées contre un ennemi extérieur, mais destinées à assurer l'ordre et la sécurité intérieure et à réprimer les troubles. L'article 124 de la Constitution (91) en parlant de la suspension des droits individuels, établit une différence entre les deux situations et prévoit des lois spéciales pour régler chacune d'elles. Etant donné la formule de l'article 3 e de la loi concernant le T. A. S. qui ne parle que des faits de guerre, les actes de la deuxième catégorie, constituant des mesures de police intérieure, doivent être considérés comme restant soumis au contrôle juridictionnel.

Restent également soumis, comme il est dit plus haut, au contrôle judiciaire ou administratif suivant les dispositions des lois spéciales, les affaires concernant le ravitaillement et le recrutement de l'armée; ici appartiennent également toutes les affaires concernant les réquisitions des services personnels, des denrées et des marchandises (prestations de guerre personnelles et matérielles) ainsi que les réquisitions des maisons et des logements pour l'usage de la troupe (92).

(90) *J. L.* 49.492.

(91) *MAKOWSKI, op. cit.*, p. 129.

(92) Les affaires ordinaires de fournitures militaires admettent toutes le recours aux tribunaux judiciaires. La loi sur les prestations matérielles mobilières et immobilières pour le cas de guerre, de mobilisation ou de nécessité de la défense nationale (loi du 26.8.27. *J. L.* 79.687), ouvre le recours en légalité au T. A. S. et le recours judiciaire dans les cas de

Article 6 (article 3 f. de la Loi)

LES AFFAIRES DISCIPLINAIRES

I. Les motifs du Gouvernement au projet de la loi sur le T. A. S. disent au sujet de cet alinéa.

« Sont enfin exclues par le présent projet de la compétence du T. A. S. les affaires disciplinaires dont la juridiction est réglée d'une manière particulière par les textes des lois réglementant le service d'Etat ». (93). La loi considère ainsi que l'organisation séparée des juridictions disciplinaires créée par les lois sur le service d'Etat assure d'une façon satisfaisante l'exercice de la justice disciplinaire et garantit efficacement les droits des fonctionnaires en investissant les commissions de discipline des pouvoirs leur assurant l'indépendance nécessaire et en organisant l'appel des commissions inférieures aux commissions supérieures. D'autre part l'exclusion des affaires disciplinaires prémunit le T. A. S. contre l'encombrement par un très grand nombre d'affaires souvent d'importance minime qui pourrait entraver l'exercice de ses fonctions dans des affaires plus importantes.

II. Les bases de la juridiction disciplinaire polonaise ont été posées par la loi fondamentale sur le service civil d'Etat du 17.2.1922 (94) et la loi sur l'organisation des autorités disciplinaires et la procédure disciplinaire contre les fonctionnaires d'Etat de la même date (95). Ces lois s'appliquent à toutes les administrations d'Etat sauf les administrations judiciaire, ferroviaire, scolaire et militaire et quelques institutions administratives spéciales.

La juridiction disciplinaire est exercée par trois degrés de

contestations pécuniaires. Les mêmes recours sont admis par la loi sur les prestations personnelles de guerre du 25.7.1919. *J. L.* 67.401, et l'ordonnance du 1.6.27. *J. L.* 51.456 permettant de réquisitionner les services des personnes de certaines professions. La loi sur le service militaire obligatoire du 23.5.1924. *J. L.* 61.609, ouvre le recours en légalité au T.A.S.

(93) Imprimé de la *Diète*, 3323, ann. I, p. 19.

(94) *J. L.* 21.164.

(95) *J. L.* 21.165.

juridictions : 1) Les commissions de discipline de palatinat, auprès des autorités administratives dépendant directement des autorités centrales (autorités administratives de deuxième instance); 2) Les commissions ministérielles de discipline auprès des autorités centrales et 3) la Commission Suprême de discipline auprès du Président du Conseil des Ministres (96).

Chaque Commission de discipline est composée du président, de ses suppléants et d'un nombre nécessaire de membres nommés pour trois ans. Les affaires sont jugées par des conseils de discipline composés du président de la commission ou de son suppléant et de deux membres. Le président et au moins un membre du conseil siégeant doivent posséder l'instruction juridique. Doit faire partie du conseil de jugement au moins un fonctionnaire de la même catégorie et du même degré de service que le fonctionnaire déféré à la Commission de discipline. La décision de la Commission de discipline est rendue après la prise préalable des conclusions par le commissaire du gouvernement faisant fonction de ministre public, nommé par l'autorité auprès de laquelle fonctionne la commission de discipline. La défense du fonctionnaire déféré devant une commission de discipline est assurée par un autre fonctionnaire choisi par lui ou nommé par l'autorité (97). Les débats oraux sont considérés essentiels pour la régularité de la procédure et ne peuvent être supprimés sous sanction de nullité. Dans son jugement la commission de discipline ne peut se baser que sur les faits et les circonstances qui ont été établis lors des débats; elle juge d'après son intime conviction et rend son jugement soit en renvoyant le fonctionnaire de la poursuite soit en retenant l'affaire et en appliquant au fonctionnaire tantôt une peine d'ordre pour les fautes moins graves, tantôt une peine disciplinaire pour les fautes plus graves.

La décision d'une commission de discipline de première instance est susceptible d'appel à la commission supérieure.

(96) Ord. du Prés. de la Rép. 15.12.1924. *J. L.* 3.990.

(97) Ord. du Prés. de la Rép. 23.12.1927. *J. L.* 2.6.

L'appel est ouvert aussi bien pour les questions de fond (la détermination de la culpabilité et de la peine et le bien ou le mal jugé de l'affaire par la commission de première instance) que pour les questions de forme en cas de la non-observation des formalités prescrites. Le droit d'appel est ouvert au fonctionnaire contre lequel le jugement a été rendu et au ministère public; en cas des peines d'ordre l'appel n'est ouvert qu'au ministère public.

Sauf les cas où la loi décide autrement les dispositions du code de la procédure pénale sont appliquées dans les procédures disciplinaires (98).

III. Pour les branches des services publics auxquels les lois du 17.2.1922 ne sont pas appliquées des dispositions spéciales ont été édictées contenant toutefois des dispositions analogues à celles fixées par ces lois (99).

IV. Après la mise en vigueur de la loi du 3 août 1922 quelques questions spéciales surgirent au sujet de l'application de l'exclusion des affaires disciplinaires prononcée par l'article 3 f.

1) On s'est demandé tout d'abord si la loi exclue de la compétence du T. A. S. seulement les recours contre les décisions disciplinaires prises contre les fonctionnaires de l'Etat ou bien si la règle doit être appliquée également pour ce qui concerne les décisions disciplinaires prises contre les agents des administrations autonomes et contre les membres des organisations corporatives professionnelles de droit public. Le texte de la loi et les motifs du gouvernement paraissent indiquer plutôt la première solution vu qu'on n'y parle que des services d'Etat. Il fut cependant admis plus tard que le texte de

(98) Ord. du Prés. de la Rép. 19.3.1928. *J. L.* 33.313.

(99) Administration judiciaire : Ord. du Prés. de la Rép. du 6.2.28. *J. L.* 13.93; Adm. scolaire : Ord. du Prés. de la Rép. 1.7.26. *J. L.* 92.530 et *J. L.* 47.462.1928; Ord. du Prés. de la Rép. du 24.2.28. *J. L.* 24.204. Adm. ferroviaire Arrêté du Cons. Min. 8.7.29. *J. L.* 57.447. Adm. Militaire. Ord. du Prés. de la Rép. 22.8.25. *J. L.* 61.638, ne donne pas de droit d'appel des décisions des commissions de première instance. Ord. du Prés. de la Rép. du 6.3.28. *J. L.* 28.257, applicable à la Police d'Etat.

l'article 3 f de la loi exclue de la compétence du T. A. S. les recours contre toutes les décisions disciplinaires, même celles prises contre leurs membres par les corporations professionnelles de droit public. Il fut décidé que les décisions disciplinaires de la Chambre Centrale des Médecins, formant la dernière instance de juridiction disciplinaire des médecins ne sont pas susceptibles de recours juridictionnel au T. A. S. (100).

2) On s'est demandé, d'autre part, si l'exclusion de l'article 3 f devait être étendue également sur les décisions disciplinaires prises non pas par des juridictions disciplinaires, mais par des supérieurs hiérarchiques qui, par voie de police pure, ont droit de frapper leurs subordonnés des peines d'ordre (censure et diminution ou suppression de congé de repos). On a fait remarquer (101) que la répression des écarts de conduite des fonctionnaires, sans considération du caractère plus ou moins grave des fautes, constitue les mesures de discipline et que le législateur, en excluant de la compétence du T. A. S. les affaires disciplinaires, avait certainement en vue d'exclure les recours contre toutes les décisions disciplinaires et non pas celles prises seulement par les commissions de discipline. Dans le cas contraire, si la loi excluait seulement les recours contre les décisions des commissions de discipline, il arriverait que certaines mesures disciplinaires, comme les peines d'ordre imposées par les supérieurs hiérarchiques, seraient susceptibles de recours juridictionnel, tandis que les mêmes mesures prises par des commissions de discipline ne le seraient pas.

Le raisonnement de M. Kopczynski nous paraît inexact. L'exclusion des affaires disciplinaires de la compétence du T. A. S. est basée sur la considération que les juridictions disciplinaires spéciales créées par la loi du 17.2.1922 présentent des garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité pour rendre le contrôle du T. A. S. superflu. Or, les décisions

(100) Arrêt T. A. S. 1.12.27, N. 204-26. Z. W. N. 1322.

(101) KOPCZYNSKI. *Règlements concernant le service d'Etat*. Varsovie, 1925, p. 28 (en polonais).

des supérieurs hiérarchiques ne peuvent certainement être considérées comme présentant les mêmes garanties. Il nous semble donc que ces dernières devraient, en principe, pouvoir être l'objet de recours.

V. L'exclusion des affaires disciplinaires de la compétence du T. A. S. prononcée par l'article 3 f laisse cependant deux exceptions.

1) Sont d'abord de la compétence du T. A. S. les affaires disciplinaires des membres du Tribunal lui-même. L'ordonnance du Président de la République du 7.2.1928 ⁽¹⁰²⁾ apportant des modifications à l'organisation du T. A. S. crée pour les affaires disciplinaires des membres du Tribunal deux Commissions de discipline : une commission de première instance, composée de trois membres du T. A. S. sous présidence d'un président de chambre et une commission d'appel jugeant en appel les décisions disciplinaires de la première, composée de cinq membres du T. A. S. sous présidence du premier président du Tribunal.

2) Restent également dans la compétence du T. A. S. les recours contre les décisions disciplinaires contre les fonctionnaires des territoires de la Pologne ayant fait partie de la Prusse qui, avant la restauration de l'Etat polonais, en vertu de la législation prussienne, étaient susceptibles d'un recours juridictionnel au T. A. S. de Berlin. Ces affaires ont passé à la compétence du T. A. S. conformément à l'article 35 de la loi du 3 août 1922.

(102) J. L. 13.94.

CHAPITRE II

FIN DE NON RECEVOIR A RAISON DE LA QUALITÉ DE LA PARTIE

Violation d'un droit subjectif ou imposition d'une charge sans base légale

§ 1. *La théorie des droits subjectifs et la doctrine officielle polonaise.* — D'après l'article 9 de la loi sur le T. A. S., est recevable d'exercer le recours devant le T. A. S. contre un arrêté ou une décision administratifs quiconque soutient que ses droits ont été violés ou qu'il a été grevé d'une charge sans base légale.

Le principe de la juridiction administrative polonaise est ainsi basé sur la défense des droits subjectifs. Pour l'introduction du recours il ne suffit pas que le requérant ait à se plaindre d'une violation par l'autorité du droit au sens objectif, mais il est nécessaire qu'il soutienne que ses droits subjectifs aient été violés ou qu'il ait été grevé d'une charge sans base légale, ce qui peut aussi être ramené à la violation d'un droit subjectif.

Comme nous avons déjà exposé plus haut (page 35), sur la même base était fondé le système de la juridiction administrative autrichienne.

La théorie des droits subjectifs, malgré la critique vigoureuse que de nombreux juristes éminents en Pologne adressent aussi bien à la construction juridique de ces droits qu'à la limitation de la juridiction administrative à la seule

défense de ceux-ci (1), reste officiellement à la base de la juridiction du T. A. S. en Pologne. Les formules admises par la doctrine officielle polonaise se rapprochent de celles de Bernatzik (2) et de Jellinek (3) soit de la doctrine fondant les droits subjectifs, sur la volonté et l'intérêt légalement protégé. La doctrine officielle polonaise distingue entre les droits subjectifs privés et les droits subjectifs publics, admet l'existence des droits subjectifs publics de l'Etat et contre l'Etat et base sa conception de la juridiction administrative sur la défense des droits subjectifs publics.

D'après le théoricien éminent de droit public autrichien, M. Herrnrith (4) sont droits subjectifs publics les pouvoirs accordés par l'ordre juridique à l'Etat aux corporations de droit public à l'intérieur de l'Etat ou aux particuliers, à ces derniers parce qu'ils sont membres d'une pareille corporation. Herrnrith complète cette définition en disant qu'il faut admettre que le droit objectif a voulu créer un droit subjectif et étendre ainsi la sphère juridique d'une corporation ou d'un particulier lorsque le pouvoir reconnu par le droit objectif est dans sa forme et dans son fond assez précisé quant à son sujet et son objet pour que l'ayant-droit puisse le faire valoir d'une manière allant plus loin que la simple défense de l'ordre juridique général. D'autre part, Herrnrith s'appuie sur la définition d'Otto Mayer d'après qui le pouvoir contenu dans le droit subjectif public est le pouvoir sur une part de la puissance publique reconnue par l'ordre juridique général, c'est-à-dire par le droit objectif au titulaire du droit pour son avantage (5). Le Professeur Jaworski (6) en analysant ces

(1) Voir LANGROD. *Précis de la Juridiction administrative*. Varsovie, 1925, p. 161.

(2) BERNATZIK. *Kritische Studien ueber den Begriff der juristischen Personen Archiv fuer oeffentliches Recht*. V. 1890, p. 169 et s.

(3) JELLINEK. *System der offentlichen subjektiven Rechte*, Tuebingen, 1919.

(4) HERRNRITH. *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, p. 72 et s. Tuebingen, 1921.

(5) OTTO MAYER, *op. cit.*, I, p. 104.

(6) JAWORSKI. *La Science du droit administratif. Principes généraux*. Varsovie, 1924, p. 105 et s.

formules conclue que le droit subjectif ainsi conçu représente le rapport du « moi », c'est-à-dire du sujet de droit, au droit objectif, ce rapport indiquant que le moi dispose d'un certain avantage reconnu par le droit objectif. Comme la force impérative, la contrainte constitue l'élément essentiel du droit objectif, le droit subjectif n'est autre chose que l'expression de ce que le moi dispose d'une certaine dose de contrainte pour son usage. Le moi et la contrainte sont donc les deux éléments du droit subjectif : le moi devant jouer le rôle de sujet dans la situation formant le contenu de la norme et cette situation devant, quant à son effet juridique, être garantie par la contrainte. Le moi peut signifier les personnes physiques, les personnes morales de droit public et en particulier l'Etat. Il s'ensuit d'après M. Jaworski qu'aussi bien l'individu peut avoir des droits subjectifs publics contre l'Etat, que l'Etat peut en avoir contre l'individu. En dernière analyse M. Jaworski arrive à la conclusion que 1° la liste des droits subjectifs n'est pas close, le droit objectif pouvant reconnaître toujours de nouveaux avantages aux personnes pouvant être sujets de droit, et que 2° il n'y a pas de droits subjectifs innés : pour qu'un droit subjectif puisse naître il faut que d'abord existe le droit objectif; il n'y a pas de droits subjectifs a priori : il peut y avoir seulement des postulats d'équité mais qui ne formeront de droit subjectif que lorsqu'ils seront reconnus par le droit objectif.

§ 2. *Les droits subjectifs publics dont la violation peut donner au recours devant le T. A. S.* — Ces considérations au sujet de la notion du droit subjectif émanant des représentants de la doctrine admise officiellement en Pologne sont utiles pour l'interprétation de l'article 9 de la loi sur le T. A. S. d'après lequel est recevable à former le recours devant le T. A. S. contre un arrêté ou une décision administratifs quiconque soutient que ses droits ont été violés ou qu'il a été privé d'une charge sans base égale.

D'après la formule précédente la loi polonaise distingue deux catégories de droits subjectifs publics dont la violation peut donner naissance aux recours en légalité devant le T.A.S.

ce sont : 1° les droits subjectifs publics dont peuvent se prévaloir les administrés contre l'autorité publique, et 2° les droits subjectifs publics dont peut se prévaloir l'autorité publique contre les administrés.

AD 1) Les administrés jouissent de certains droits subjectifs publics à l'égard de l'autorité publique. La violation de ces droits par un arrêté ou une décision administrative a lieu lorsque cet arrêté ou décision s'opposent à la réalisation d'un de ces droits soit parce que l'autorité refuse d'accorder à l'administré l'avantage formant le contenu de ce droit, ou bien parce qu'elle interdit à l'administré de jouir du contenu de ce droit.

1) Le refus d'accorder à l'administré l'avantage découlant d'un droit peut servir de base au recours devant le T.A.S. seulement lorsque l'autorisation demandée par l'administré devait avoir pour contenu un avantage découlant d'un droit subjectif public déjà existant et reconnu en sa faveur. Cette condition ne serait pas remplie si l'administration refusait d'accorder une autorisation laquelle, elle-même, devrait seulement attribuer ce droit subjectif. Dans ce dernier cas, lorsque l'autorisation elle-même a le caractère créateur de droit par l'attribution à l'administré d'un certain droit subjectif et lorsque la concession de cette autorisation dépend de la libre appréciation de l'autorité administrative, le refus de l'autorisation ne peut être considéré comme violation d'un droit subjectif qui n'existe pas encore; le T. A. S. peut dans ce cas rejeter le recours par l'exception de la libre appréciation.

2) La violation d'un droit subjectif des administrés par l'administration peut ensuite avoir lieu dans les cas où l'autorité administrative refuse de reconnaître un droit subjectif déjà existant en faveur d'un administré. La différence entre ce cas et le cas précédent consiste en cela que l'autorité administrative en refusant à quelqu'un la concession d'un avantage dérivant de l'existence d'un droit subjectif peut ne pas nier l'existence du droit même; par contre, dans le deuxième cas, si elle refuse de reconnaître un droit subjectif, elle nie complètement

ce droit. Ce cas, comme le précédent, peut faire l'objet d'un recours devant le T. A. S.

3) Enfin la violation d'un droit subjectif de l'administré par l'administration peut avoir lieu par l'interdiction de l'administration empêchant l'ayant-droit d'exercer son droit. Cette interdiction peut avoir un double caractère : *a)* ou bien l'administration interdit à l'administré quelque chose qu'elle est en droit d'interdire (interdiction légale); *b)* ou bien elle interdit une chose qu'elle n'a pas le droit d'interdire (interdiction illégale);

a) L'interdiction légale, elle-même, peut avoir lieu dans les deux cas suivants :

α) L'autorité administrative, sur la base des lois et règlements existants, est autorisée à interdire à l'administré, dans certains cas spéciaux, une certaine conduite; l'administration est autorisée à formuler une pareille interdiction par une disposition spéciale d'une loi ou d'un règlement et cette interdiction constitue l'application de la règle que les administrés peuvent se mouvoir librement dans les cadres de l'ordre juridique général, sauf interdictions spéciales formulées par des lois et règlements.

β) L'interdiction peut être également basée sur la considération que, dans certains cas, l'administré ne peut agir librement que dans une certaine direction, mais, pour pouvoir le faire, a besoin d'un droit subjectif public l'autorisant à agir. Faute de ce droit subjectif l'administration interdit l'activité donnée en empêchant l'administré de l'exercer, cette interdiction ayant seulement pour but de confirmer, dans les cas individuels, l'interdiction générale formulée par la loi.

L'interdiction légale ne constituant pas de violation des droits subjectifs publics ne peut servir d'objet de recours devant le T. A. S.

b) Par contre toute interdiction illégale, empêchant l'administré d'exercer ces droits constitue la violation prévue par l'article 9 et peut donner lieu au recours.

AD II) L'imposition d'une charge sans base légale dont

parle la deuxième partie de l'article 8 a rapport aux droits subjectifs publics de l'administration contre les administrés. Sur la base de l'alinéa 5 de l'article 3 de la Constitution (7) nous pouvons considérer comme un principe admis définitivement en Pologne que l'autorité administrative lorsqu'il s'agit de son activité intervenant dans la sphère des droits et des devoirs des citoyens ne peut agir que sur la base d'une autorisation donnée par la loi. Une pareille autorisation, dans l'idée de la loi du 3 août 1922, donne à l'autorité un droit subjectif public d'intervenir dans la sphère des droits individuels et l'une des formes de cette intervention est l'imposition aux administrés des charges par l'autorité publique. L'imposition des charges sans base légale est donc, dans l'esprit de la loi du 3 août, l'imposition par l'autorité publique à l'administré d'une charge sans que l'autorité publique possède, par rapport à cet administré, le droit subjectif public d'imposer cette charge.

Peuvent donc, sur la base de la deuxième partie de l'article 9 de la loi faire l'objet d'un recours devant le T. A. S. tout arrêté ou décision administratifs par lesquels l'autorité impose à l'administré une charge sans que l'autorité ayant rendu l'arrêté ou la décision ait eu le droit subjectif public d'exiger de l'administré donné cette charge.

§ 3. *Les personnes recevables d'intenter le recours.* — I. La formule de l'article 9 ouvrant le recours au T. A. S. à quiconque soutient que ses droits ont été violés, combinée avec les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 1 de la loi fixant comme domaine de la juridiction du Tribunal le jugement des recours contre les arrêtés et décisions rendus en dernière instance par les autorités administratives d'Etat et autonomes, indique que la loi sur le T. A. S. admet les droits subjectifs publics de l'administré aussi bien à l'égard de l'Etat qu'à l'égard des corporations autonomes de droit public à l'intérieur de l'Etat. On fait ressortir (8) qu'entre les droits subjec-

(7) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 10.

(8) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 161.

tifs publics des administrés à l'égard de l'Etat et ceux à l'égard des corporations autonomes de droit public à l'intérieur de l'Etat il existerait une certaine différence quant aux personnes pouvant faire valoir ces droits devant le T. A. S. Pourraient, d'après M. Hilarowicz, faire valoir devant le T. A. S. leurs droits subjectifs publics à l'égard de l'Etat non seulement les personnes physiques et les personnes morales de droit privé, mais aussi les corporations de droit public à l'intérieur de l'Etat. Par contre, ne pourraient pas faire valoir les droits à l'égard des corporations de droit public à l'intérieur de l'Etat les personnes physiques et morales de droit privé ainsi que les corporations de droit public de degré inférieur à l'égard des corporations de degré supérieur. L'Etat comme tel ne pourrait pas, d'après cet auteur, déférer devant le T. A. S. pour illégalité un arrêté ou une décision d'une autorité autonome : il pourrait seulement l'annuler au titre de la tutelle administrative, M. Hilarowicz fait exception seulement pour les cas où il s'agit de l'Etat agissant comme fisc, dans quel cas il admet la possibilité du recours contentieux. Nous sommes d'avis que dans tous les cas où les limites de la tutelle administrative ne donnent pas à l'Etat d'autre moyen d'action contre un arrêté ou une décision d'une autorité administrative autonome lésant les droits de l'Etat, l'autorité administrative devrait être recevable d'intenter contre l'arrêté ou la décision de l'autorité administrative autonome le recours au T. A. S.

Dans certain cas les textes des lois prévoient la possibilité pour l'administration d'Etat d'intenter le recours devant le T. A. S. contre un acte d'une autre administration publique. Ainsi la loi du 5.2.1924 ⁽⁹⁾ concernant la protection des inventions, dessins et marques de fabrique, autorise le gouvernement à introduire, dans l'intérêt public, des recours devant le T.A.S. contre les décisions de l'Office des Patentes.

Ne peuvent, par contre, intenter le recours ni l'Etat ni les administrations autonomes si la violation de leurs droits ou l'imposition d'une charge sans base légale est le fait de leurs propres organes d'exécution vu que l'admission du recours de

(9) J. L. 31.306.

ces administrations contre leurs organes équivaldrait à l'admission d'un recours contre soi-même. Ces écarts sont corrigés par l'autorité supérieure par la voie hiérarchique.

Le recours n'est pas ouvert, non plus, à l'instance inférieure contre l'instance supérieure lorsque cette dernière change ou annule l'arrêté ou la décision d'une instance inférieure. L'exception concerne seulement les cas où une administration autonome, agissant d'après les textes de loi dans certaines matières de sa propre compétence, défère au T. A. S. un arrêté ou décision de l'administration autonome supérieure qui violent les droits de compétence de l'administration autonome requérante.

II. L'imposition d'une charge sans base légale prévue par la deuxième partie de l'article 9 peut donner lieu au recours contentieux dans les cas suivants :

1) Dans les cas des arrêtés ou décisions des administrations d'Etat lorsque l'imposition sans base légale grève soit une personne physique ou une personne morale de droit privé, soit une corporation de droit public à l'intérieur de l'Etat ou l'Etat lui-même.

2) Dans les cas des arrêtés ou des décisions d'une autorité administrative autonome, lorsqu'une pareille imposition grève une personne physique ou une personne morale de droit privé, une corporation de droit public à l'intérieur de l'Etat ou l'Etat lui-même.

§ 4. *Les vices de la procédure administrative.* — Le caractère essentiel de la loi du 3 août comme ayant en vue exclusivement la protection des droits subjectifs publics ressort également de l'article 19 de la loi. D'après cet article lorsque le T. A. S. saisi d'un recours estime que les formes de la procédure administrative ont été violées au préjudice du requérant, alors, sans ordonner le débat public, la Cour prononcera un jugement annulant l'arrêté ou la décision pour vice de procédure et renvoie l'affaire à l'autorité administrative qui doit prendre un nouvel arrêté ou une nouvelle décision.

Ainsi, d'après l'article 19 de la loi, les vices de la procédure ne peuvent pas servir toujours de cause d'annulation des actes de l'administration. Ils ne peuvent le faire que si le vice de la procédure comporte un préjudice du requérant. L'annulation pour vice de procédure ne peut avoir lieu que dans les cas où le requérant a un droit subjectif d'exiger une certaine conduite de la part de l'autorité, à savoir le droit d'exiger l'observation de certaines formes de procédure administrative, auquel droit correspond l'obligation pour l'autorité publique d'observer ces formes. Comme cependant toutes les formes de la procédure administrative sont fixées par le droit objectif et imposent à l'autorité publique une obligation dérivant directement du droit objectif d'observer ces formes, sous réserve toutefois des pouvoirs accordés par le droit objectif à la libre appréciation de l'administration, il résulte de la loi du 3 août que celle-ci reconnaît deux catégories de formes de la procédure administrative, à savoir celles par rapport auxquelles découlent pour l'autorité publique les obligations dérivant directement du droit objectif, mais qui ne comportent pas de droits subjectifs publics correspondants pour les administrés et au sujet desquelles l'administration peut, dans certains cas, décider d'après sa libre appréciation, et celles par rapport auxquelles, en dehors des obligations de l'autorité dérivant directement du droit objectif, découlent également des droits subjectifs publics de l'administré. A ces droits subjectifs correspondent des obligations publiques formant ainsi, pour cette catégorie des formes de procédure, une double obligation pour l'autorité administrative.

L'article 19 formule la règle que seulement la violation des formes de la deuxième catégorie peut servir de cause d'annulation de l'arrêté ou de la décision attaqués. La question se pose donc en pratique pour le T. A. S. dans les cas concrets de déterminer si le requérant avait ou non le droit de demander à l'autorité publique l'application d'une procédure donnée ou l'observation d'une certaine forme, le Tribunal le fait sur la base des lois et règlements en vigueur pour établir si, d'après les textes, le requérant a ce droit ou bien si la décision au sujet de l'application d'une procédure ou de l'observation d'une

forme était dans les limites de la libre appréciation de l'administration. On cite à ce sujet (10) une loi du 1.7.1921 (11) concernant le droit d'exercer la profession d'officier de santé. D'après cette loi, le droit d'exercer la profession d'officier de santé appartient aux citoyens polonais l'ayant exercé avant la mise en vigueur de la nouvelle loi conformément aux législations régionales précédemment en vigueur et qui seront inscrits sur des registres spéciaux tenus par les Offices du Ministère de la Santé. Le contrôle de l'application de la loi appartient au Ministère de la Santé qui, dans les cas douteux, décide après l'avis de la chambre professionnelle des officiers de santé. La question s'est posée si les intéressés avaient le droit de demander que le Ministère demandât l'avis de la chambre professionnelle. Le Ministère, par plusieurs décisions, maintint le point de vue que la demande d'avis de la chambre professionnelle dépendait de la libre appréciation de l'autorité publique vu le caractère purement subjectif et incertain des « cas douteux » pour lesquels elle a été prescrite, le Ministère ayant la faculté de décider quels cas il considérerait comme douteux. Des auteurs ont critiqué ces décisions du Ministère et ont considéré l'omission de la part du Ministère de la formalité de la demande d'avis de la chambre professionnelle dans les cas douteux comme l'excès de la libre appréciation. D'après ces auteurs (12), la consultation ayant été prescrite pour les cas douteux, le Ministère est tenu de la demander dans tous les cas où le droit des titulaires n'est pas certain et toute décision du Ministère même juste et conforme à l'état de fait, mais faite en omission de la formalité prescrite serait entachée d'un vice de procédure la rendant sujette à l'annulation par le T. A. S. comme faite au préjudice du requérant en violation d'un droit subjectif lui appartenant. Il est à regretter que cette question n'a pas été soumise au T. A. S.

(10) HILAROWICZ, *op. cit.*, p. 176.

(11) J. L. 64.396.

(12) KRONSKI. *Le contrôle de la libre appréciation de l'administration. Gazette de l'Administration et de la Police d'Etat. Varsovie, 1924, n. 8 (en polonais).*

§ 5. *La lésion d'un intérêt n'est pas suffisante pour ouvrir le recours devant le T. A. S.* — De la limitation de la juridiction du T. A. S. à la seule défense des droits subjectifs il résulte que ne peuvent être déférés à lui un arrêté ou une décision administratifs qui, sans violer un droit subjectif du requérant, lèseraient ses intérêts. Cette règle fut appliquée dans une longue série d'arrêts du T. A. (13) d'Autriche et continua à être appliquée avec la même uniformité par le T. A. S. de Pologne (14).

Par ce fait le recours contentieux au T. A. S. se distingue du recours administratif devant les autorités administratives qui doit précéder le recours contentieux, le recours administratif étant admis même pour lésion d'un intérêt. Si l'autorité administrative répond par un refus à la demande d'un administré de lui accorder un avantage qu'il n'a pas le droit d'exiger et dont la concession dépend de la libre appréciation de l'administration, l'autorité ne viole pas le droit subjectif de l'administré, mais peut léser ses intérêts. Dans les pareils cas, le recours administratif est ouvert tout aussi bien que dans les cas de la violation d'un droit subjectif avec la seule réserve que les seuls intérêts que l'on peut faire valoir dans un recours administratif sont les intérêts reconnus par le droit public. La décision administrative en dernier ressort dans les cas pareils n'est pas susceptible du recours contentieux vu que le refus de l'administration ne constitue, dans ce cas, ni la violation d'un droit subjectif du requérant, ni l'imposition d'une charge sans base légale.

(13) Arrêts des 12.3.77.344; 6.8.77.1037; 11.3.78.372; 15.4.78.571; 14.10.78.1581; 20.10.79.1999; 15.12.79.2308; 6.2.80.110; 14.6.80.1132; 31.1.81.188; 16.5.84.824; 25.7.81.1253; 16.1.82.45; 6.3.82.1103; 17.7.82.1474; 6.11.82.1342; 7.5.83.1010; 30.5.83.1182; 11.1.83.1345; 24.9.83.1929; 1.10.83.2257; 19.10.83.2378; 10.12.83.2593; 21.1.84.311; 18.2.84.139; 17.11.84.2301; 15.12.84.2651; 3.2.85.259; 8.5.85.1259; 11.5.85.1242; 12.10.85.1840; 9.11.85.1999; 7.12.85.2581; 13.1.86.3184; 15.3.86.1493; 24.5.86.1450; 11.10.86.2484; 3009; 6.12.86.2866; 17.12.86.3392; 10.2.87.3213; 28.2.87.501; 28.3.87.899; 7.6.87.1591; 10.10.87.2899; 3.12.87.3147; 5.12.87.3230; 9.4.88.1561; 24.9.88.2553; 1.10.88.2681; 15.10.88.3104; 19.11.88.2648; 3.12.88.2235; 21.1.89.125; 11.3.89.260; 27.4.99.1189; 22.6.91.2154; 8.11.92.2340.

(14) SIKORSKI. *La jurisprudence du T. A. S.*, p. 6 et s.

§ 6. *Absence dans la loi d'autres conditions de capacité.* — L'article 9 de la loi du 3 août ne contient aucune autre condition au sujet de la qualité de la partie pour intenter le recours en dehors de la condition que l'acte contre lequel le recours est intenté doit violer un droit subjectif du requérant ou constituer une charge sans base légale. En particulier, aucune condition n'est posée quant à la capacité du requérant, le recours pouvant, d'après l'article 9, être intenté par chacun qui invoque l'une des deux causes d'annulation sus-indiquées. On conclut donc que doivent être considérées capables dans le sens de la loi du 3 août pour intenter le recours toutes les personnes physiques ou morales pouvant être sujets des droits subjectifs publics.

Quant aux personnes physiques, ce seront les particuliers, qu'ils soient nationaux ou étrangers, pourvu qu'ils aient la jouissance de leurs droits. Au sujet des étrangers il y a toutefois à prendre en considération la réserve formulée par l'article 15 de la Constitution (15). D'après cet article les étrangers en Pologne jouissent, sous réserve de la réciprocité, des droits égaux à ceux des citoyens polonais, et supportent aussi les mêmes obligations, sauf les cas où la loi fasse dépendre ces droits et obligations de la possession de la nationalité polonaise. Comme la loi du 3 août ne contient aucune restriction au sujet de la limitation du droit au recours devant le T. A. S. aux seuls nationaux, le recours est ouvert aux étrangers sous réserve de la réciprocité. Le régime de la réciprocité qu'entend la Constitution doit être entendu comme réciprocité législative.

La même condition unique de capacité, à savoir être sujet de droits subjectifs, est requise, pour intenter le recours, des personnes morales de droit privé (sociétés civiles et commerciales ayant la personnalité juridique), associations déclarées à but non lucratif, syndicats professionnels, fondations. Toutes les personnes morales peuvent intenter le recours pour autant et dans la limite où elles sont titulaires des droits subjectifs publics. Leur droit d'ester en justice doit être toutefois

(15) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 100-101.

limité à la défense des droits corporatifs; elles ne sont pas recevables d'intenter le recours en défense des droits de leurs membres individuels.

Enfin la même observation au sujet de la capacité d'intenter le recours s'impose au sujet des personnes morales de droit public : établissements publics, administrations publiques autonomes et Etat. Toutes ces personnes morales sont des sujets de droit et peuvent avoir des droits subjectifs. Mais ces droits n'ont pas la même étendue, seul l'Etat jouissant de la plénitude des droits dans le cadre du système juridique général. Aussi la capacité d'intenter le recours des personnes morales de droit public dépend également de la limite dans laquelle elles ont la jouissance des droits subjectifs publics.

§ 7. *Les textes pouvant servir de base aux droits subjectifs publics.* — Il nous resterait à déterminer d'après la pratique du T. A. S. quel doit être le caractère des normes de droit objectif pouvant constituer la base des droits subjectifs publics, et si cette base peut être cherchée seulement dans les lois au sens formel ou bien aussi dans les règlements.

Au sujet de la première question il ressort du langage dont se sert le Tribunal dans ses arrêts que lorsqu'il recherche, dans les cas particuliers, l'existence des droits subjectifs des administrés contre l'Etat il détermine, dans chaque cas particulier, par les moyens de l'interprétation, si une norme donnée donne à l'administré une prétention à l'égard de l'administration, si elle lui donne le droit d'exiger une certaine conduite de la part de celle-ci, auquel droit correspondrait l'obligation d'une certaine conduite de la part de l'administration. De la même manière, lorsqu'il recherche l'existence des droits subjectifs de l'administration contre les administrés, il détermine par les mêmes moyens d'interprétation si la norme donne à celle-ci le droit d'exiger de l'administré une certaine conduite auquel droit correspondrait l'obligation pour l'administré d'une certaine conduite (16).

Quant à la deuxième question il est hors de doute que la

(16) SIKORSKI. *Jurisprudence du T. A. S.*, p. 6-16 et p. 9 s.

source principale des droits subjectifs publics des administrés contre l'Etat et de l'Etat contre les administrés doit être cherchée dans les lois. Il est cependant aussi admis par le T.A.S. que les règlements rendus conformément à l'article 3 de la Constitution (conformément à la loi et en s'y référant expressément) et publiés régulièrement dans le *Journal des Lois*, conformément à l'article 44 de la Constitution peuvent, à l'égal des lois au sens formel, servir de source aux droits subjectifs publics. N'ont pas ce caractère les règlements qui ne sont pas publiés dans le *Journal des Lois*. De même ne peuvent pas servir de source des droits subjectifs les instructions de service et circulaires administratives, celles-ci n'étant pas connues des tiers n'existent pas pour eux (17).

(17) SIKORSKI. *Jurisprudence du T. A. S.*, p. 57-3.

CHAPITRE III

FIN DE NON RECEVOIR A RAISON DE L'INOBSERVATION DES FORMES ET DES DÉLAIS

§ 1. *La forme du recours.* — Le recours devant le T. A. S. n'est pas recevable s'il n'est pas introduit dans les formes suivantes :

1) Le recours doit être introduit directement au Tribunal par une requête écrite adressée au Tribunal.

2) La requête doit contenir :

a) Les nom, prénom et domicile du requérant et ceux de son représentant au procès.

b) L'indication de l'arrêté ou de la décision attaqués avec la mention de la date de la notification de l'acte au requérant.

c) L'exposé exact des moyens de recours.

3) La requête doit être signée par un avocat, à moins que le requérant ne possède lui-même l'instruction supérieure juridique. Le Conseil des Ministres peut, toutefois, suspendre temporairement l'application de cette règle dans certaines parties de l'Etat.

4) A la requête doivent être jointes les pièces suivantes :

a) Les pleins pouvoirs dans les cas où le requérant agit par un représentant au procès ou un certificat attestant son instruction supérieure juridique pour les cas où le requérant a le droit d'introduire le recours sans ministère de l'avocat;

b) Les copies de la requête et des pièces jointes en autant

d'exemplaires qu'il y a des parties défenderesses ou intervenantes;

c) Les droits de 30 zloty en timbres mobiles ou le récépissé du Trésor attestant que le montant des droits a été versé au comptant;

5) Les administrations d'Etat et les administrations autonomes sont dispensées du droit de timbre.

6) Le Tribunal peut dispenser le requérant de la production des copies.

AD 1) Le recours est introduit directement au Tribunal soit par le dépôt de la requête au secrétariat, soit par son envoi par la poste. Le législateur n'a pas suivi pour le recours au T. A. S. la procédure adoptée pour les voies de recours dans les juridictions judiciaires où les recours sont introduits par l'intermédiaire de l'instance ayant rendu la décision attaquée. Comme il ressort des motifs annexés au projet de loi (1) le Gouvernement propose l'introduction directe de la demande pour prévenir la possibilité de la part des autorités administratives en cause d'entraver les recours par les retards apportés dans le renvoi des demandes au Tribunal. Les motifs prévoient le changement de cette procédure pour le temps où seront établies les instances inférieures de la juridiction administrative.

AD 2)

c) La requête doit contenir l'exposé exact des moyens du recours. Comme le Tribunal ne peut annuler un acte administratif que pour l'une des deux causes : ou bien pour l'illégalité conformément aux articles 5 et 26, ou pour un vice de procédure conformément à l'article 19, la requête doit indiquer l'une de ces deux causes. Le Tribunal reconnaît l'illégalité dans les deux cas indiqués dans l'article 9 :

a) Lorsque les droits subjectifs du requérant ont été violés;

b) Lorsqu'il a été grevé d'une charge sans base légale.

(1) Imprimé de la Diète 3323. Annexe I, page 20.

Les vices de procédure amènent, d'après l'article 19, l'annulation dans les cas suivants :

a) Si l'état de fait ressortant du dossier dont disposait la dernière instance administrative au moment où elle rendait l'arrêté ou la décision attaqués demande, d'après l'avis du Tribunal, à être complété;

b) Si l'autorité a admis cet état de fait contrairement aux données du dossier;

c) Si les formes de la procédure administrative ont été violées au préjudice du requérant.

Le requérant doit, dans sa requête, indiquer un ou plusieurs motifs ci-dessus, sans quoi le Tribunal rejetterait la requête *a limine*.

La loi n'exige pas que le requérant expose l'état de fait qui existait au moment où fut rendu l'arrêté ou la décision attaqués. En réalité, cette exposition est cependant nécessaire d'abord parce qu'elle facilite au Tribunal l'examen de l'affaire, et puis parce que, d'après l'article 24 de la loi, le Tribunal peut juger dans certains cas sur la base de l'état de fait exposé dans la requête et lors des débats, ceci lorsque l'autorité administrative attaquée ne soumet pas au Tribunal dans les conditions prescrites par la loi, le dossier dont elle disposait au moment où elle rendait l'arrêté ou la décision attaqués.

L'exigence de la loi concernant l'indication des motifs du recours implique également la nécessité d'indiquer les textes des lois devant être appliquées en espèce ou bien, lorsqu'il s'agit des textes concernant les administrations autonomes, non publiés dans le *Journal des Lois*, la nécessité d'en joindre une copie à la requête.

AD 3) La requête doit être signée par un avocat, à moins que le requérant ne possède lui-même l'instruction supérieure juridique.

La question si ministère d'avocat devait être rendu obligatoire pour les recours devant le T. A. S. préoccupait vivement le législateur lors de l'élaboration de la loi du 3 août et reste, dans une certaine mesure, ouverte encore aujourd'hui. Les

fluctuations de l'opinion qui se sont manifestées à ce sujet concernent toutefois seulement la question de savoir si les particuliers pouvaient être autorisés ou non à rédiger, signer et déposer eux-mêmes les recours. Pour ce qui concerne les débats oraux on reconnut que les observations orales des plaideurs peu initiés aux affaires administratives ne pouvaient être d'une grande utilité et l'on ne les admit jamais.

Le projet du Gouvernement du 7.2.1922 (2) statuait que les requêtes pouvaient être introduites exclusivement par l'intermédiaire d'un avocat, cette règle ne concernant toutefois pas les administrations d'Etat et les administrations autonomes. Le motif de l'introduction de l'obligation du ministère de l'avocat est indiqué par le Gouvernement : c'est le désir d'éloigner du Tribunal les plaideurs téméraires et chicaniers. Dans le même but le projet prévoyait la nécessité pour les requérants de consigner au Trésor, avant la remise de la requête au secrétariat du Tribunal, une amende devant être acquise au Trésor dans les cas où le Tribunal rejetterait le recours.

La Commission de la Constitution n'admit pas cette rédaction. Elle fut d'avis que, dans certaines parties de la Pologne, surtout dans les palatinats d'Est le nombre d'avocats, en particulier dans les localités de peu d'importance, est restreint et il y a des localités où il n'y a pas d'avocat. Aussi l'obligation du Ministère d'avocat provoquerait, dans ces régions, une augmentation sensible des frais de procès et éloignerait les justiciables de la haute juridiction de la légalité, tandis qu'il s'agissait précisément dans ces régions plus éloignées du centre, de contrôler efficacement l'action de l'administration. Mais la Commission ne se décida point à supprimer toutes les restrictions en ce qui concerne la qualité des parties pouvant signer le recours. Elle reconnut le danger de voir le Tribunal submergé sous le flot de plaintes mal rédigées et mal fondées qui paralyseraient son action. Aussi, l'article 12 du projet de la Commission (3) prévoyait que la requête ne pouvait être introduite que par l'intermédiaire des personnes ayant l'instruction

(2) Imprimé de la Diète 3323. Annexe I, p. 5.

(3) Imprimé de la Diète 3323. Annexe I, p. 6.

juridique complète, cette règle ne concernant pas les requêtes introduites par les administrations d'Etat ou les administrations autonomes. L'article 14 du projet portait qu'à la requête devaient être joints, entre autres pièces, les pleins pouvoirs pour le représentant si le requérant ne possédait pas lui-même l'instruction juridique complète ou les pièces établissant que la personne introduisant la requête possédait l'instruction juridique complète. Le texte ne fixant point d'une manière plus précise ce que le législateur demandait comme instruction juridique complète il était entendu que le T. A. S. aurait la liberté d'apprécier dans les cas particuliers si le requérant a fourni la preuve suffisante de l'observation de la condition d'aptitude posée par la loi.

D'après l'exposé des motifs de la Commission celle-ci était guidée surtout par les considérations d'une part de la nécessité de défendre la population contre l'exploitation de conseillers inqualifiés et sans scrupules et, d'autre part, de la nécessité d'assurer à la haute juridiction administrative des conditions lui permettant une action rapide et énergique, impossible si le Tribunal devrait perdre son temps à juger des recours mal fondés et mal rédigés. Le projet de la Commission maintenait également la nécessité de la consignation d'une amende par le requérant.

Lors des débats à la Diète une opposition très forte se fit toutefois sentir contre les restrictions d'aptitude pour l'introduction du recours au Tribunal. On fit relever que les restrictions posées entraveraient l'exercice de leurs droits aux citoyens ayant souffert des violations de leurs droits de la part de l'administration. On fit remarquer surtout que dans des petites villes les avocats, intimidés par l'administration locale, n'oseraient, dans beaucoup de cas, la mettre en cause. Quant à l'objection soulevée que des recours formés sans l'intervention d'un avocat seraient nécessairement mal rédigés et souvent mal fondés on remarquait que les requérants, dont le but est de faire reconnaître par le Tribunal le bien fondé de leurs réclamations, seraient, par la nature des choses, portés à présenter leur requête dans la forme leur assurant la chance de succès.

Au vote de la loi du 3 août, l'article 12 du projet et les dispositions de l'article 14, découlant, par voie de conséquence, furent supprimée. Aucune restriction ne fut apportée quant à l'aptitude de signer les requêtes adressées au Tribunal. La consignation de l'amende fut maintenue, mais le montant de celle-ci fut fixé à un taux si infime qu'elle ne put présenter aucun empêchement pratique pour décourager les recours peu sérieux. Les inconvénients du système se firent bientôt sentir et le Tribunal fut réellement submergé par un flot de recours sans importance. Une réaction se produisit chez le législateur et, par l'amendement du 25.3.1926 (4), on fit retour en arrière. D'après le texte de la loi sur le T. A. S. actuellement en vigueur, le recours au T. A. S. doit être signé par un avocat, à moins que le requérant n'apporte la preuve qu'il possède lui-même l'instruction supérieure juridique. Le Conseil des Ministres peut, toutefois, suspendre l'application de cette règle dans certaines parties de l'Etat lorsque le nombre d'avocats y résidant est insuffisant. L'amende à consigner à la remise de la requête est supprimée. Comme instruction supérieure juridique que la loi prescrit au requérant pour pouvoir introduire le recours sans ministère de l'avocat on entend l'instruction juridique dans une faculté de droit terminée avec un diplôme de fin d'études à la suite des examens prescrits par la loi polonaise.

Les règles sur le ministère de l'avocat ne s'appliquent pas en entier dans l'administration. Lorsque l'administration se présente devant le T. A. S. dans le rôle de défenseur, les mémoires et défenses présentés par l'administration sont signés par le chef de l'administration mise en cause. Les actes de procédure sont notifiés directement à ces administrations par voie administrative. Lorsque cependant c'est une administration publique qui intente un recours au T. A. S. le recours est introduit par la Procuration Générale (Corps des Avocats du Trésor) et la requête est signée par un avocat du Trésor.

Il n'est pas douteux que l'introduction de l'obligation du

(4) *J. L.* 37.237.

ministère de l'avocat pour le recours devant le T. A. S. bien que rendue nécessaire par l'augmentation exagérée du nombre des recours ne constitue, en principe, une entrave très sérieuse à l'exercice du contrôle de la légalité par le Tribunal. Cet inconvénient disparaîtra en tout cas le jour où seront créées les instances inférieures de la juridiction administrative lesquelles pourront plus facilement faire le travail considérable de connaître des recours très nombreux de moindre importance qui, aujourd'hui, par suite des restrictions apportées, n'arrivent pas au Tribunal et dont certaines peuvent avoir tout de même une importance de principe pour la sauvegarde des droits individuels. D'autre part, même si la nécessité se faisait sentir de revenir au système de la dispense du ministère de l'avocat, le Tribunal lui-même pourrait, par sa jurisprudence, établir des règles qui rendraient plus facile le travail de triage des recours. Le T. A. d'Autriche a établi à ce sujet des règles très précises. Ainsi, par de nombreux arrêts, il a jugé que ne pouvaient être soulevés devant lui les points de la cause lesquels n'avaient pas été soulevés lors de la procédure devant les autorités administratives, sauf les questions d'incompétence de la prescription comme devant être soulevées d'office par l'autorité administrative. Ne pouvaient également être soulevés les points dépassant les prétentions soulevées dans la procédure devant les autorités administratives, ni les points concernant les actes de l'administration ayant eu lieu après le prononcé de l'arrêt de la décision attaquée (5).

§ 2. *Les délais.* — I. Le recours devant le T. A. S. n'est pas recevable s'il n'est pas introduit dans le délai de deux mois à partir du jour de la notification au plaignant de l'arrêt ou de la décision attaqués (article 10).

Au sujet de la computation de ce délai ainsi qu'au sujet de

(5) Arrêts des 26.1.77.129; 12.2.80.30; 5.10.82.1555; 19.10.83.2376; 19.2.84.345; 26.6.84.1448; 30.12.84.2885; 13.1.85.130; 8.6.85.2158; 18.11.85.3005; 4.1.87.1; 1.4.87.895; 23.5.87.1435; 13.3.89.979; 19.1.91.32; 23.9.91.3006; 24.9.91.3029.

la computation d'autres délais prescrits par la loi, l'article 29 de la loi donne les règles suivantes. Les délais comptés par mois sont comptés de quantième en quantième et expirent le jour du dernier mois correspondant au jour suivant la date de la notification. Si la fin du délai compté par mois tombe sur un mois qui n'a pas de date correspondante, le délai expire le dernier jour du mois.

Aucune déchéance n'est encourue si, avant l'expiration du délai, la requête a été expédiée par la poste en lettre recommandée.

Si le dernier jour du délai tombe sur un dimanche ou une fête, le délai expire le jour ouvrable suivant.

Le délai de deux mois pour introduire la requête ne peut pas être augmenté. C'est le seul délai de rigueur établi par la loi, les autres délais prévus dans la procédure devant le T. A. S. pouvant être augmentés, dans certains cas, par le Tribunal (article 30). Ainsi le Tribunal peut augmenter les délais suivants : le délai fixé pour faire disparaître les vices de procédure; le délai de deux mois pour la réponse du défendeur à la requête; le délai imparti à l'administration pour soumettre au Tribunal le dossier de l'affaire; le délai aux parties pour prendre communication du dossier; le délai au demandeur de se prononcer dans le cas de la révocation de l'arrêté ou de la décision par l'administration défenderesse.

II. En dehors de l'hypothèse régulière de la notification envisagée seule par le texte de la loi du 3 août, il peut se produire des cas où la notification n'ait pas été régulièrement faite à l'intéressé ou bien que l'exécution effective de l'acte administratif ait eu lieu avant la notification à la partie. Dans ce cas, d'après les motifs du gouvernement au projet de la loi, le délai de la requête est compté de la date de la notification ou de la date à laquelle la partie eut connaissance de l'acte par voie officielle (6).

Le projet du gouvernement introduisait cette dernière hypothèse à côté de l'hypothèse de la notification régulière dans

(6) Imprimé de la Diète 3323. Annexe I, p. 20.

le texte de l'article 10 qui avait la teneur suivante : « Le recours contre les arrêtés et les décisions de l'administration doit être introduit directement au Tribunal dans le délai de deux mois à partir de la date de la notification de l'arrêté ou de la décision au requérant ou à partir de la date à laquelle celui-ci en a eu connaissance par la voie officielle ». La Diète, en supprimant les mots « ou à partir de la date à laquelle celui-ci en a eu connaissance par la voie officielle », a voulu faire ressortir que là où la notification est prescrite, aucune connaissance acquise ne suffit pour faire courir le délai contre le requérant. Mais, comme il ressort de l'exposé des motifs, à défaut de la notification régulière, ou lorsque l'exécution a précédé la notification, le fait que l'acte a été porté à la connaissance de l'intéressé par une démarche de l'administration peut servir de point de départ au délai, mais il faut que l'acte ait été porté à la connaissance de l'intéressé d'une façon officielle.

III. Une difficulté au sujet de la computation du délai de deux mois pour l'introduction de la requête peut se présenter lorsque l'administration, dans l'acte attaqué, se réfère à un arrêté ou une décision antérieurs à cet acte. La question peut alors se poser si le délai de deux mois doit être compté à partir du premier acte ou bien à partir du second. Le critérium adopté en ce cas par le T. A. S. est le caractère du dernier acte. Cet acte forme-t-il une décision nouvelle, indépendante de la première, alors le délai du recours commence à courir à partir de la notification de cette décision. Par contre, si le dernier acte, d'après son caractère, ne forme que le rappel d'un arrêté ou d'une décision antérieurs, le délai du recours est compté dans ce cas du jour de la notification du premier acte (7).

La loi autrichienne du 22.X.1875 concernant l'organisation du T. A. contient, dans son article 14, des dispositions analogues au sujet de la computation des délais. D'après cet article les recours peuvent être introduits au T. A. dans les

(7) SIKORSKI, *op. cit.*, p. 18 s.

soixante jours à partir de la notification de l'arrêté ou de la décision rendus en dernière instance. Dans le recours doit être indiquée la date de la notification. En outre, le T. A. d'Autriche a jugé que si la nouvelle décision de l'autorité constitue seulement la répétition d'une décision antérieure, le délai fixé dans l'article 14 de la loi est compté à partir de la décision antérieure (8). La solution contraire a prévalu lorsque la nouvelle décision avait été rendue sur la base des faits nouveaux (9).

(8) Arrêt 2.11.88.262.

(9) Arrêt 11.4.78.249.

CHAPITRE IV

LES OUVERTURES A RECOURS

Il ressort des dispositions de la loi du 3 août que le T. A. S. peut annuler un arrêté ou une décision administratifs pour l'une des causes suivantes :

1) L'annulation peut avoir lieu sur la base de l'article 9 et des articles 26 et 5 de la loi combinés pour l'illégalité;

2) Ou bien elle peut avoir lieu sur la base de l'article 19 pour un vice de forme.

§ 1. *L'ouverture de l'illégalité.* — Nous n'avons pas à examiner en détail l'étendue de cette ouverture; nous l'avons fait déjà dans le chapitre II de ce titre en étudiant la question des qualités requises du requérant pour former le recours. Nous nous bornerons donc à ajouter ici quelques brèves remarques sur la relation existant sous le rapport de la violation des droits subjectifs entre les conditions de la recevabilité du recours et l'ouverture au fond.

D'après l'article 9 de la loi est autorisé à se pourvoir devant le T. A. S., contre un arrêté ou une décision administratifs quiconque prétend avoir été lésé dans ses droits ou avoir été grevé d'une charge sans base légale. D'après les articles 26 et 5 combinés, si le T. A. S. considère le recours comme fondé il annule l'arrêté ou la décision faisant l'objet de celui-ci, l'autorité administrative dont l'arrêté ou la décision ont été annulés par la Haute Cour, étant tenue de rendre un nouvel arrêté ou une nouvelle décision dans la matière. Dans cet

arrêté ou cette décision, l'autorité est liée par les opinions exposées dans l'arrêt du T. A. S.

Il ressort de ces dispositions de la loi du 3 août que la juridiction administrative polonaise est comprise comme défense contre les violations des droits subjectifs ou contre l'imposition des charges sans base légale, cette dernière notion pouvant également être ramenée à la notion de la violation des droits subjectifs. Pour être recevable à intenter le recours devant le T. A. S. le requérant doit soutenir dans sa requête qu'il a été lésé dans ses droits; si le recours est fondé non pas sur l'affirmation de la violation des droits, mais sur d'autres considérations comme celles de la légalité objective, le T. A. S. peut rejeter le recours *a limine litis*. D'autre part, pour réussir au procès le requérant doit faire la preuve de la violation de ses droits.

La condition de la violation du droit subjectif ne vise pas ainsi seulement la recevabilité du recours, mais vise l'ouverture au fond : elle n'est pas seulement nécessaire pour justifier de la qualité du requérant, mais pour réussir au procès; pour que le recours devant le T. A. S. puisse réussir il faut que le requérant établisse qu'il y a un texte créant en sa faveur un droit et que ce droit a été violé par l'administration.

§ 2. *L'ouverture de la violation des formes.* — I. D'après l'article 19 de la loi du 3 août, si le Tribunal juge que les éléments de fait de la cause demandent à être complétés ou que l'autorité mise en cause ait admis ces éléments contrairement aux données du dossier ou bien s'il considère que les formes de la procédure administrative aient été violées au détriment du demandeur, alors, sans ordonner les débats, il annule par un arrêt l'arrêt ou la décision attaqués pour vice de procédure et renvoie l'affaire à l'autorité administrative qui doit écarter les vices et rendre un nouvel arrêté ou nouvelle décision. En même temps le Tribunal ordonne le remboursement des droits au requérant.

Le T. A. S. annule donc pour vice de forme les arrêtés et décisions administratifs dans les cas suivants :

1) Lorsque les éléments de fait, tels qu'ils ressortent du dossier qui était à la disposition de la dernière instance administrative au moment où celle-ci rendait l'arrêté ou la décision incriminés demandent à être complétés;

2) Lorsque l'autorité administrative mise en cause a admis dans son arrêté ou sa décision ces éléments, contrairement aux données du dossier;

3) Lorsque les formes de la procédure administrative ont été violées au détriment du plaignant.

Nous avons déjà relevé plus haut (voir page 256) le rapport étroit qui existe dans la conception juridique en vigueur actuellement en Pologne, entre l'ouverture de la violation des formes et celle de l'illégalité; la première comme la deuxième sont destinées à faire valoir les droits subjectifs des administrés : celle-ci quant au contenu, celle-là quant à la forme.

En ayant en vue cette condition essentielle requise par la loi que les vices de forme ne peuvent amener l'annulation de l'acte administratif qu'autant qu'elles lèsent un droit du requérant, on se demande quels sont les vices qui peuvent amener l'annulation et quels autres ne peuvent pas amener cet effet.

II. Jusqu'à la publication du code de la procédure administrative du 22 mars 1928 (1) la tâche du Tribunal en déterminant les vices de forme susceptibles d'amener l'annulation des actes administratifs entachés des vices de forme était très difficile, vu qu'il n'y avait pas de normes uniformes réglementant les formes et l'ordre de l'action administrative pour tout le territoire du pays. Les règles concernant la procédure administrative étaient éparpillées dans un grand nombre de textes s'appliquant soit sur le territoire entier, soit dans les différentes régions du pays.

Le texte le plus général, contenant certaines normes les plus importantes au sujet de la légalité de l'action administrative, était la loi du 1^{er} août 1923 (2) concernant les moyens

(1) *J. L.* 36:341.

(2) *J. L.* 91.712.

de droit contre les décisions des autorités administratives qui contenait dans son article 6 la règle très importante que tous les arrêts et décisions rendus par les autorités administratives devaient contenir l'indication si elles étaient susceptibles de recours à l'instance supérieure et si elles l'étaient, dans quel délai et à quelle autorité le recours devait être dirigé. Le texte prévoyait des sanctions pour le cas de la violation de cette règle. Dans le cas d'une indication inexacte au sujet du délai du recours, le recours était considéré comme introduit dans le délai légal s'il était introduit dans le délai indiqué inexactement dans l'acte administratif, même que ce fût après l'expiration du délai légal. Si l'acte administratif indiquait inexactement l'autorité devant laquelle le recours devait être introduit, l'autorité compétente, en recevant le recours, devait agir comme s'il avait été introduit dès le début à l'autorité compétente. Dans le cas de l'indication inexacte que l'acte administratif n'était pas susceptible de recours et dans le cas de l'omission de l'indication au sujet des moyens de droit, l'intéressé avait le droit de demander à l'autorité administrative ayant rendu l'acte de la corriger ou de la compléter.

Les normes spéciales réglant la procédure et l'ordre de l'action administrative des autorités que le texte précité soumettait au contrôle par le recours administratif et, par voie de conséquence, au contrôle juridictionnel du T. A. S. étaient contenues dans de nombreux règlements tantôt pour tout le territoire, tantôt régionaux, datant du temps avant l'unification de la Pologne, et le Tribunal devait appliquer ces lois d'après leur validité territoriale. Là où les règles spéciales de procédure manquaient ou étaient insuffisantes, le Tribunal appliquait, par analogie, des règles de droit public contenues dans d'autres lois, comme le code de la procédure pénale et le code de la procédure civile concernant la procédure de l'exécution par contrainte, la procédure dans les affaires non contentieuses, etc.

Dans son travail dans cette direction le Tribunal formula certains principes devant guider l'action administrative et ses formes. Ce furent les principes suivants :

1) Le principe de l'action d'office consistant en cela que l'autorité administrative est tenue de sauvegarder l'ordre légal et dans les cas de la violation de celui-ci d'intervenir de sa propre initiative.

2) Le principe de la compétence des autorités publiques au point de vue matériel et au point de vue territorial. Au point de vue matériel le principe de la compétence exige d'abord que l'administration donnée soit compétente en général pour la matière donnée (compétence quant à la branche de l'administration) et, ensuite, que dans le cas particulier l'autorité particulière soit, dans l'ordre hiérarchique, compétente pour trancher la question donnée (compétence quant au degré de l'administration).

Au point de vue territorial le principe de compétence exige que l'autorité soit compétente non seulement quant à la branche de l'administration et quant au degré de la hiérarchie administrative, mais qu'elle soit aussi compétente pour la circonscription territoriale donnée.

3) Le principe de l'établissement de la vérité absolue et ses conséquences, la nécessité de l'audition des parties, la nécessité de l'examen des preuves offertes et la nécessité de l'adjonction aux décisions administratives des motifs suffisants.

4) Le principe de la procédure par écrit, rendant possible le contrôle administratif.

III. En agissant d'après les principes précités, le Tribunal, pendant les cinq premières années de son existence, formula tout un ensemble de règles concernant la procédure administrative qui furent ensuite codifiées par l'Ordonnance du Président de la République du 22 mars 1928 comme code de la procédure administrative. Depuis la promulgation de celui-ci la tâche du Tribunal dans l'examen des vices de forme est devenue plus facile vu que le code pose des règles détaillées pour tout l'ensemble de la procédure administrative devant l'administration générale et la majorité des administrations spéciales.

Le Tribunal, dans ses arrêts, distingue entre les formes de

procédure substantielles et les formes non substantielles et, par voie de conséquence, distingue entre les vices de forme substantiels et vices non substantiels (3).

Comme vices substantiels sont considérés ceux qui ont pu avoir une influence de fond sur le contenu de l'arrêté ou de la décision attaqués ou qui proviennent de l'omission d'une formalité prescrite inconditionnellement par la loi. Tous les vices substantiels sont considérés comme faits au détriment du requérant et amènent l'annulation de l'acte. Le T. A. S. les divise en deux groupes. Au premier groupe appartiennent les vices substantiels de forme devant amener l'annulation de l'acte d'office, sans que le requérant ait besoin de relever ces causes de l'annulation dans sa requête. Ce sont les vices qui, dans la procédure civile, amènent la nullité absolue de l'acte incriminé comme l'incompétence de l'autorité ayant rendu l'arrêté ou la décision, la composition irrégulière de cette autorité, le refus d'examiner la preuve offerte ainsi que celles qui sont énumérées textuellement dans l'article 19, à savoir l'insuffisance du dossier administratif de l'affaire et l'admission par l'administration des faits contre les données du dossier.

Les vices substantiels n'appartenant pas à ce groupe forment le deuxième groupe des vices substantiels. Les vices du deuxième groupe peuvent également amener l'annulation de l'acte, mais seulement sur demande du requérant dans la requête.

Les vices non substantiels n'étant pas considérés comme pouvant exercer une influence sur le fond de l'affaire, ne sont pas pris en considération par le Tribunal.

D'après le principe de la nécessité de la violation d'un droit subjectif appliqué à l'ouverture de la violation des formes dans la juridiction administrative polonaise, ne pourront non plus être considérés comme vices de forme pouvant amener l'annulation de l'acte les omissions par l'administration des formes de la procédure lesquelles, bien que prescrites par

(3) Voir SIKORSKI. *La jurisprudence du T. A. S. Varsovie*, 1930, pages 28-25.

un texte, demeurent quant à leur application, soumises à la libre appréciation de l'administration (4).

IV. Du caractère du T. A. S. comme instance de cassation n'ayant pas le pouvoir de réformer les actes administratifs, il ressort que l'attitude que le T. A. S. peut prendre à l'égard des vices de forme dans la procédure administrative n'est pas la même que celle que prend dans le même cas l'autorité administrative hiérarchique ayant à apprécier pareils vices de forme. L'autorité administrative hiérarchique peut, soit dans la procédure du recours administratif, soit d'office, si elle juge que les vices de la procédure dont un acte est entaché sont de telle importance qu'ils rendent l'acte non valable, annuler cet acte, mais elle peut aussi, si les vices sont de moindre importance, le réformer en le modifiant ou en le faisant modifier ou compléter par l'instance compétente; elle peut en annuler certaines parties en laissant intactes les autres parties de l'acte. Par contre, le T. A. S. ne peut ni réformer l'acte ni l'annuler partiellement; il ne peut que le maintenir ou l'annuler en entier; s'il reconnaît les vices de forme comme substantiels il annule tout l'acte, s'il reconnaît les vices de forme comme non substantiels, il maintient l'acte malgré les vices.

§ 3. *L'incompétence*. — La loi polonaise ne connaît pas d'ouverture spéciale de l'incompétence; suivant l'exemple autrichien elle ne connaît que deux causes de recours : celle de l'illégalité et celle de la violation des formes. Cependant aussi bien en Autriche qu'en Pologne l'incompétence des autorités administratives comprise comme le fait des autorités administratives régulières d'excéder les limites posées à leur compétence légale constitue un vice amenant l'annulation de l'acte administratif. Toutefois, entre la pratique autrichienne et la pratique polonaise il existe formellement dans cette matière une certaine différence.

D'après les règles appliquées en Autriche, le rapport entre

(4) Voir à ce sujet l'exemple cité à la page 258.

les deux ouvertures de l'illégalité et de la violation des formes est déterminé par l'article 3 1 du règlement du T. A. d'après lequel si le vice de forme consistait surtout en une erreur de droit commise par les autorités administratives, l'annulation de l'acte entaché de vice devait avoir lieu pour l'illégalité et non pas pour vice de forme. Dans la pratique les vices de l'incompétence furent classés par le T. A. dans la majorité des cas comme erreurs de droit et, dans de nombreux arrêts, le T. A. formula la règle que les décisions administratives entachées du vice de l'incompétence devaient être annulées pour l'illégalité (5).

La solution adoptée par le T. A. d'Autriche n'était pas très logique. On ne voit pas bien pourquoi le vice de l'incompétence doit être considéré plus comme une erreur de droit que ne le doivent les vices de forme. Toutes les règles de compétence et de procédure en vigueur en Autriche qui n'étaient pas codifiées étaient contenues dans les arrêts du Tribunal et constituaient la source presque unique de droit dans ces matières. Si les vices sus-indiqués étaient donc classés comme erreurs de droit, ils pouvaient le faire aussi bien les uns que les autres.

Le T. A. S. de Pologne prit dans cette matière un point de vue plus logique et il considéra, dès le début de son activité, le vice de l'incompétence comme vice de forme. D'ailleurs, il eut à sa disposition dès le début de son activité la loi du 1^{er} août 1923 sur les moyens de droit contre les décisions administratives, qui traite de la procédure des recours contre les arrêtés et les décisions administratifs et dont l'article 6 cité plus haut indique la procédure dans les cas de l'incompétence des autorités ayant rendu l'acte.

Dans la même voie est allé le code de la procédure administrative du 22 mars 1928 qui, dans ses articles 2 à 6, donne des règles précises concernant la compétence des autorités administratives. Le T. A. S., dans ses arrêts, en annulant les décisions rendues par les autorités incompétentes parle

(5) Ainsi arrêt 3.1.1911.7866. A. Voir HERRNRITT, *op. cit.*, p. 530, note 33.

toujours des vices de procédure et les annule sur la base de l'article 19 pour vices de forme, l'ouverture de l'illégalité étant réservée seulement pour les cas de la violation du contenu des droits. Cette différence d'avec la pratique autrichienne a une certaine importance en ce sens que l'incompétence étant considérée comme susceptible d'amener l'annulation d'office sans demande du requérant, le Tribunal peut annuler les actes entachés de l'incompétence sur la base de l'article 19 d'office et *in limine litis* sans ordonner des débats.

Il faut noter toutefois que l'annulation pour incompétence, comme toute autre annulation pour vice des formes, est faite en application de la théorie de la sauvegarde des droits subjectifs publics, les lois de compétence étant considérées comme constituant des droits des administrés à l'égard de l'administration.

§ 4. *Voies de fait.* — L'incompétence déférable au T. A. S. est prise dans le sens d'un fait des autorités administratives régulières qui excèdent leurs compétences légales; elle n'englobe pas l'usurpation des pouvoirs ou voies de fait qui ont lieu lorsque l'administration use d'un droit qui n'a pas été préalablement réglementé. De la même manière le vice de procédure n'a pas lieu et il faut parler d'une usurpation des pouvoirs ou d'une voie de fait lorsqu'il y a omission de toute espèce de procédure. Dans tous ces cas l'acte est inexistant comme administratif. La victime de l'usurpation des pouvoirs ou de la voie de fait peut poursuivre la réparation du dommage qui lui a été causé devant les tribunaux judiciaires contre l'administration et pour autant que la législation polonaise l'admet, à l'encontre de l'agent coupable; les tribunaux judiciaires sont compétents dans ces cas d'abord parce qu'il s'agit, dans la plupart des cas semblables, du contentieux de la réparation et non pas du contentieux de la légalité et, ensuite, parce que l'on se trouve en présence d'un fait de droit commun et non pas d'une opération administrative.

TITRE III

ORGANISATION DU T. A. S.

CHAPITRE I^{er}

RÈGLES GÉNÉRALES DE L'ORGANISATION DU T. A. S.

L'organisation du T. A. S. est réglée d'une part par les articles 6, 7 et 8 de la loi du 3 août 1922 concernant le T. A. S. et, d'autre part, par le règlement du T. A. S. du 31 juillet 1923 (1) rendu conformément à l'article 32 de la loi du 3 août. Cet article dit, en effet, que les règles détaillées au sujet de l'organisation intérieure et de la procédure du Tribunal seront édictées par un règlement qui sera établi par l'Assemblée générale du Tribunal et publié par le Président de la République sur la proposition du Conseil des Ministres. Le règlement du 31 juillet 1923 publié dans la forme d'une Ordonnance du Président de la République contient les dispositions envisagées. Il est entré en vigueur le jour de sa publication.

D'après les dispositions combinées de la loi du 3 août et du règlement ci-dessus, l'organisation du Tribunal est régie par les principes suivants.

(1) *J. L.* 80.630.

§ 1. *Siège.* — Le T. A. S. siège à Varsovie, capitale de la Pologne (2).

La règle établissant le siège du Tribunal à Varsovie n'est pas écrite dans la loi du 3 août. Le projet de loi présenté par le Gouvernement à la Diète contenait cette règle dans son article 1. Cependant, comme nous avons mentionné à la page 109 la Commission de la Constitution, dans son projet, a supprimé cette clause, en motivant sa décision par le désir de laisser au Gouvernement la liberté entière dans le choix du lieu où siègerait définitivement le Tribunal et de lui réserver la faculté de changer ce siège dans le cas où le déplacement pourrait être exigé par des considérations de la politique intérieure de l'Etat. Aussi la loi du 3 août ne dit rien du siège du Tribunal et ce ne fut que le règlement du 23 juillet 1923 qui le fixa. Comme toutefois ce règlement, conformément à l'article 32 de la loi du 3 août, est établi par l'Assemblée générale du T. A. S., il existe la possibilité d'un déplacement du siège du Tribunal, à condition que le Conseil des Ministres s'approprie cette décision et la soumette au Président de la République en vue de sa promulgation sous forme d'ordonnance.

§ 2. *Composition.* — Le T. A. S. est composé d'un premier président, de présidents de chambre en nombre nécessaire et de conseillers. Le premier président, les présidents de chambre et les conseillers jouissent des droits garantis aux magistrats des juridictions judiciaires par la section IV de la Constitution du 17 mars 1921 (3). Au point de vue de traitement ils sont assimilés au premier président, présidents de chambre et conseillers de la Cour Suprême (4).

Conformément à la section IV de la Constitution, les membres du T. A. S. jouissent donc des prérogatives suivantes : 1) Dans l'exercice de leurs fonctions ils sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi, les décisions qu'ils rendent ne

(2) Art. 1^{er} du Règl. du 31.7.23.

(3) MAKOWSKI, *op. cit.*, p. 87 et s.

(4) Article 6 de la loi du 3 août 1922.

pouvant être modifiées ni par l'autorité exécutive, ni par l'autorité législative; 2) Ils ne peuvent être révoqués, suspendus, déplacés ni mis à la retraite sans leur consentement autrement que sur une décision de la justice et seulement dans les cas prévus par la loi, sauf toutefois dans les cas des déplacements ou mises à la retraite provoqués par des modifications apportées par la loi à l'organisation des Tribunaux; 3) Ils ne peuvent être traduits devant la justice en matière pénale, ni privés de la liberté autrement que sur l'autorisation du Tribunal de discipline fixé par la loi, sauf les cas de flagrant délit, dans ces derniers cas le Tribunal de discipline pouvant demander la mise en liberté immédiate de l'inculpé.

Toutes les règles de la Constitution établissant l'inamovibilité et l'immunité des magistrats de l'ordre judiciaire doivent s'appliquer aux membres du T. A. S. et l'indépendance de ces derniers du Gouvernement est la même que celle des magistrats de l'ordre judiciaire.

L'Ordonnance du Président de la République concernant l'organisation des Tribunaux, du 6 février 1928 (5), dont les dispositions ont été étendues au T. A. S. par l'Ordonnance du 7 février (6) concernant la modification des règles d'organisation du T. A. S., interprète les principes contenus dans la section IV de la Constitution du 17 mars 1921, formule des règles d'application de ces principes, mais en même temps suspend pour un temps allant de trois mois à deux ans, suivant la fonction exercée par le magistrat, le principe de l'inamovibilité écrit dans la Constitution. L'ordonnance proclame le principe de l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs fonctions. Elle répète la règle que les juges ne peuvent être traduits en justice, en matière pénale, autrement que sur décision d'un Conseil de discipline, sauf le cas de flagrant délit et même dans ce dernier cas, sous réserve du droit du Conseil de discipline d'ordonner la mise en liberté immédiate de l'inculpé. Elle organise les Conseils de discipline et détermine leur compétence respective. Quant au principe de l'ina-

(5) *J. L.* 12.93.

(6) *J. L.* 12.94.

movibilité écrit dans la Constitution, l'ordonnance contient deux séries de règles : l'une pour l'avenir, l'autre pour le temps de transition. En principe le juge est inamovible. Il ne peut être révoqué, déplacé ou mis à la retraite sans son consentement, sauf sur la décision d'un Conseil de discipline et dans les cas spéciaux prévus par l'Ordonnance. Le déplacement peut avoir lieu sans consentement du juge dans les cas suivants : 1) Dans le cas de la modification dans l'organisation des Tribunaux ou de la suppression de poste ; 2) Pour parenté ou alliance entre les membres du Tribunal ; 3) Dans l'intérêt d'une meilleure organisation de la justice ou de la dignité de la magistrature à la suite d'une décision de l'Assemblée générale du Tribunal rendue sur la proposition du Ministre de la Justice ; 4) Sur la décision en dernier ressort du Conseil de discipline compétent. La mise à la retraite ne peut avoir lieu sans le consentement du juge que : 1) Dans le cas d'infirmités graves et permanentes ou d'une maladie se prolongeant pour plus d'une année ; 2) Dans l'intérêt d'une meilleure organisation de la justice ou de la dignité de la magistrature à la suite de la décision de l'Assemblée générale du Tribunal rendue sur la proposition du Ministre de la Justice ; 3) A la suite d'une décision en dernier ressort du Conseil de discipline compétent ; 4) De plein droit à l'âge de 70 ans. La suspension ou la révocation ne peuvent avoir lieu qu'à la suite d'une décision en dernier ressort du Conseil de discipline compétent.

Comme mesure de transition l'article 284 de l'Ordonnance du 6 février, étendu par l'Ordonnance du 7 février sur le T. A. S., décida que le Ministre de la Justice pouvait, pendant un certain temps après l'entrée en vigueur de l'ordonnance, variant suivant la fonction exercée par les magistrats, déplacer ou mettre à la retraite ces derniers sans leur consentement. Ce délai fut fixé pour les membres du Tribunal Suprême Administratif à six mois. Cette mesure, rendue par voie d'ordonnance, fut vivement critiquée.

§ 3. *Nomination.* — D'après l'article 6 de la loi du 3 août 1922, le Président de la République nomme, sur la proposi-

tion du Conseil des Ministres, le premier président et les présidents de chambre parmi les magistrats ayant exercé au moins deux ans les fonctions de conseiller au T. A. S. Il nomme les conseillers parmi les candidats proposés en nombre triple par l'Assemblée générale au Tribunal. Avant la nomination des présidents de chambre, le Conseil des Ministres demande l'avis du premier président du T. A. S.

Ainsi pour la nomination des conseillers le Tribunal jouissait, d'après la loi du 3 août 1922, du droit de présentation des candidats en nombre triple pour chaque poste vacant, les candidats étant élus par l'Assemblée générale. L'article 10 du règlement donne certaines règles supplémentaires au sujet de l'élection des candidats par l'Assemblée. Le cabinet du premier président tient une liste sur laquelle sont inscrits les noms des personnes ayant posé leur candidature aux fonctions de conseiller au T. A. S. Tous les juges au Tribunal ont droit de demander communication de cette liste. L'élection des trois candidats pour chaque poste vacant à l'Assemblée générale a lieu au scrutin secret par fiches séparément pour chaque candidat. Chaque élection est considérée comme indépendante des autres et ne donne aux candidats échoués aucun droit de priorité aux élections suivantes.

Cet état de droit fut changé par l'Ordonnance du 7 février 1928 qui supprime, dans son article 13, le droit de présentation de l'Assemblée générale et établit la liberté du gouvernement dans la nomination des conseillers au Tribunal.

Pour la nomination du premier président et des présidents de chambre, le droit de présentation n'existait jamais. La seule condition limitant la liberté de choix du gouvernement est que le candidat aux fonctions de premier président doit avoir exercé pendant deux ans au moins les fonctions de conseiller au T. A. S. sans toutefois que le gouvernement soit tenu à observer l'ordre d'ancienneté. Pour le choix des présidents de chambre une condition supplémentaire s'ajoute : le gouvernement est tenu de demander l'avis du premier président.

§ 4. *Conditions d'aptitude.* — Ne peuvent être admis à exercer les fonctions de premier président, de président de chambre ou de conseiller au T. A. S. que les candidats possédant l'instruction juridique; la moitié des conseillers doit en outre satisfaire aux conditions spéciales requises pour l'admission à la magistrature (7).

Les conditions d'aptitude requises par l'article 6 de la loi du 3 août des membres du T. A. S. se réduisent donc à deux :

a) Pour tous les membres du T. A. S. l'instruction juridique;

b) Pour la moitié des conseillers les conditions spéciales d'aptitude requises pour l'admission à la magistrature.

Par contre, la loi ne parle rien de la qualité de citoyen, de la jouissance des droits civils et politiques, de l'âge requis, ni du stage préalable. Ce fut l'ordonnance du 6 février 1928, étendue par l'ordonnance du 7 février de la même année que le T. A. S., qui combla cette lacune en exigeant des membres du T. A. S., comme de tous les autres candidats aux fonctions judiciaires, la qualité de citoyen, la jouissance des droits civils et politiques et l'âge de trente ans. Elle ajouta encore la condition de caractère impeccable.

AD. a) *Instruction juridique.* — La loi du 3 août requiert des membres du T. A. S. l'instruction juridique sans préciser toutefois quelle instruction juridique doit être jugée comme suffisante. Le règlement du 31 juillet 1923 ne dit non plus rien à ce sujet. L'ordonnance du 6 février 1928 formule cette condition d'aptitude pour tous les candidats aux fonctions judiciaires. Elle exige du candidat le diplôme de fin d'études d'une faculté de droit avec les examens exigés en Pologne.

AD. b) *Conditions spéciales d'admission à la magistrature.* — La loi du 3 août impose à la moitié des conseillers au T. A. S. les conditions spéciales requises pour l'admission des magistrats de l'ordre judiciaire. Ces conditions spéciales sont au nombre de deux : a) un stage préalable auprès d'une cour

(7) Article 6, alinéa 3 de la loi du 3 août 1922.

ou d'un tribunal; b) un examen spécial supplémentaire d'admission aux fonctions judiciaires.

Sont dispensés du stage et de l'examen en cas de nomination aux fonctions judiciaires :

1) Les professeurs de droit ou les chargés de cours des facultés de droit d'Etat en Pologne;

2) Les avocats inscrits à un barreau et les avocats du Trésor (membres de la Procuration Générale).

3) Les officiers du corps judiciaire ayant exercé leurs fonctions de juge ou de procureur auprès des Conseils de guerre.

Les règles ci-dessus au sujet du stage et de l'examen judiciaire s'appliquent à une partie des membres du T. A. S. en ce sens que la moitié des conseillers au T. A. S. doit satisfaire à ces conditions spéciales d'aptitude requises pour l'admission à la magistrature sauf les dispenses admises, l'autre moitié étant recrutée sur la base de la seule condition de l'instruction juridique prescrite et des conditions générales d'aptitude formulée par l'ordonnance du 6 février 1928.

Au sujet de la règle exigeant de la moitié des conseillers les mêmes conditions d'aptitude spéciales que celles requises des candidats à la magistrature, les motifs du gouvernement à la loi du 3 août 1922 disent ce qui suit (8) :

« La règle ci-dessus a pour but en premier lieu de donner au T. A. S. le caractère d'une cour de justice au sens exact du mot. Il n'est pas douteux que pour exercer la profession de juge, ne soient mieux préparés les magistrats de profession ou les candidats ayant satisfait aux conditions requises pour l'admission à la magistrature que d'autres juristes, même les plus versés dans les questions administratives. D'autre part, ce dernier groupe de juristes apporte au Tribunal la connaissance des règles et la pratique des affaires de l'administration ».

Ainsi le législateur polonais combine dans la composition du T. A. S. l'élément judiciaire, devant apporter la plus grande indépendance dans l'appréciation et la pratique de

(8) Imprimé de la Diète 3553. Annexe I.

juger d'une part, et l'élément recruté en dehors de la magistrature, surtout dans l'administration, apportant les connaissances pratiques exigées d'un juge administratif. La question se posa aussitôt en pratique si chaque chambre du Tribunal devait être composée selon la même règle de dualité, et si l'Assemblée générale du T. A. S. qui, d'après le règlement, répartit les conseillers entre les chambres, est liée, dans sa décision, par cette règle M. Binder, dans son commentaire à la loi du 3 août, dit ⁽⁹⁾ que le Tribunal suit strictement la règle que dans chaque chambre la moitié des conseillers doit avoir satisfait aux conditions spéciales imposées aux magistrats. Il dit également que le texte de l'article 6 de la loi posant cette règle est interprété par le T. A. S. de la manière que la moitié des membres de chaque chambre qui doit satisfaire aux conditions spéciales d'aptitude est comptée sans prendre en considération le président de chambre.

Le Tribunal déduit cette dernière règle de la deuxième partie du dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 3 août 1922 posant la règle que la moitié des juges au T. A. S. doit satisfaire aux conditions spéciales requises des magistrats. Comme dans la première partie du même alinéa la loi pose la condition d'instruction juridique pour le premier président, les présidents de chambre et les juges du T. A. S., on conclut que la deuxième partie s'applique *sticto sensu* aux conseillers et ne comprend pas le premier président et les présidents de chambre. La même règle doit, d'après M. Binder, être suivie dans les nominations subséquentes de nouveaux membres du Tribunal.

§ 5. *Division du T. A. S. en chambres.* — Le T. A. S. est divisé en chambres d'après la nature des affaires jugées. L'activité de chaque chambre est dirigée par le président de chambre. Les chambres sont composées de conseillers d'après la répartition faite par l'Assemblée générale du Tribunal. Le premier président est en même temps président de l'une des chambres.

(9) BINDER, *op. cit.*, p. 92.

Le premier président peut être remplacé dans les fonctions dérivant de la loi d'organisation du T. A. S. par un président de chambre ou un conseiller suivant le tableau d'ancienneté de service; les présidents de chambre peuvent être remplacés dans les mêmes conditions par d'autres présidents de chambre ou conseillers (10).

Le projet gouvernemental d'organisation du T. A. S., vu la divergence considérable existant en ce moment entre les règles juridiques concernant les matières administratives dans les trois régions de la Pologne, proposa la division du Tribunal en chambres avec la compétence territoriale, une chambre pour chacune des trois régions de la Pologne; les chambres devaient, elles-mêmes, être subdivisées suivant la nature des affaires traitées. Toutefois, par suite d'une forte opposition qui se fit jour lors de la discussion de la loi à la Diète, opposition qui demandait l'unification la plus rapide de la législation polonaise, cette partie du projet de gouvernement fut rejetée. Etant donné, cependant, les difficultés auxquelles on se heurtait, on préféra laisser la question ouverte jusqu'à la rédaction du règlement, l'Assemblée générale du T. A. S. devant se prononcer sur la question. Le règlement du 31 juillet 1923 prit le contre-pied du projet gouvernemental. Dans le désir de contribuer à l'unification la plus rapide des normes juridiques pour tout le territoire de la Pologne, le règlement exclut toute division basée sur la compétence territoriale. La division du Tribunal en chambres a lieu suivant la nature des affaires traitées, chaque chambre étant compétente pour le pays entier. Ainsi chaque chambre juge les affaires nées dans chacune des trois régions de la Pologne et applique à chacune d'elles la loi locale à moins qu'il n'existe déjà pour la matière un texte général applicable sur l'ensemble du territoire. L'idée directrice des auteurs du règlement était que le Tribunal, même étant obligé à appliquer, faute d'un texte général, les dispositions locales, contribuerait par sa jurisprudence à former des règles géné-

(10) Art. 2, al. 1 et 2 du règlement du 31.7.23.

rales qui formeraient avec le temps la législation unifiée pour les affaires administratives dont il aurait à connaître. La seule exception qui fut admise à ce sujet concernait les affaires nées dans les palatinats de l'Ouest de la Pologne et jugées conformément à l'article 35 de la loi du 3 août, suivant la procédure particulière adoptée à la procédure contentieuse administrative prussienne précédemment en vigueur dans ces palatinats (voir pages 42 et 104). La connaissance de toutes les affaires, sans distinction de leur nature, fut attribuée à la Chambre D du T. A. S.

D'après les principes ci-dessus exposés, le T. A. S. est divisé en cinq chambres. Les matières dans lesquelles chacune d'elles est compétente ont été fixées comme suit :

Chambre A. — Les affaires concernant le service et les traitements des fonctionnaires publics, civils et militaires; les affaires concernant les forêts domaniales et la contribution spéciale sur la propriété forestière; les affaires des églises et des cultes; les affaires scolaires; les affaires concernant les bâtiments; les questions de l'hygiène publique; les affaires concernant le timbre et les taxes fiscales.

Chambre B. — Les questions agraires; la liquidation des propriétés allemandes dans les palatinats de l'Ouest; les transferts des propriétés dans les mêmes palatinats; la reconstruction des pays dévastés.

Chambre C. — Les contributions d'Etat directes et indirectes; les douanes; les monopoles.

Chambre D. — Les affaires dans les palatinats de l'Ouest jugées d'après la procédure spéciale; les questions de nationalité; les assurances; le service militaire et les prestations en nature; les affaires concernant l'exercice des professions libérales; les questions d'expropriation; l'industrie minière; les eaux; les affaires non comprises dans la classification.

Chambre E. — Les pensions de retraite des fonctionnaires publics, civils et militaires; les permis industriels; les débits de boissons; les affaires concernant les administrations auto-

nomes provinciales et communales et les contributions perçues par celles-ci; le contrôle des banques et des groupements économiques; les invalides de guerre.

§ 6. *Secrétariat et Chancellerie.* — Auprès du T. A. S. est constitué un Secrétariat et une Chancellerie (11).

Ne peuvent en principe, être nommés membres du Secrétariat que les candidats possédant l'instruction juridique. En outre, peuvent être adjoints temporairement aux services de Secrétariat les fonctionnaires des différents ministères délégués avec l'autorisation du Ministre du ressort et du premier président du T. A. S. Le premier président nomme et révoque les membres du Secrétariat, les commis de la Chancellerie et le personnel inférieur et exerce sur eux la haute autorité hiérarchique. Au point de vue de service aussi bien les membres du Secrétariat que les commis de la Chancellerie du T. A. S. sont des fonctionnaires d'Etat, soumis à la loi du 7 février 1922 concernant le service civil d'Etat qui règle le statut des fonctionnaires; les membres du Secrétariat se distinguent des commis de la Chancellerie par la condition de l'instruction juridique requise pour leur admission.

A la tête du Secrétariat est placé le Chef du Secrétariat qui est en même temps le chef direct de tous les services de la Chancellerie et chef du Cabinet du Premier Président. La nomination du Chef du Secrétariat dont la fonction appartient au septième degré de service civil d'Etat ne peut, conformément à l'article 17 de la loi du 17.2.1922 sur le service civil d'Etat, avoir lieu qu'après le consentement préalable donné par le Président du Conseil des Ministres.

Un membre du Secrétariat doit assister à chaque séance du Tribunal pour préparer, vérifier et collectionner les pièces, dossiers et textes nécessaires, et dresser le procès-verbal des débats. Les membres du Secrétariat peuvent également être chargés des affaires concernant l'administration et l'économie générale du T. A. S. Les présidents de chambre, d'accord avec

(11) Article 7 de la loi du 3 août et l'article 37 du règlement du 31.7.23.

le Chef du Secrétariat, peuvent les charger de préparer des rapports dans des matières contentieuses (12) (13).

La Chancellerie du T. A. S. est formée des sections suivantes : 1) le Cabinet du Premier Président; 2) les services de la Comptabilité; 3) le Greffe. Le Cabinet du Premier Président prépare les affaires concernant le personnel, l'administration générale et l'économie du T. A. S. Les services de la Comptabilité s'occupent de la gestion des comptes du T. A. S. Le Greffe reçoit les pièces destinées au Tribunal, à la garde des archives, donne communication des archives moyennant l'acquiescement de certains droits, délivre les expéditions des actes.

(12) Articles 38 et 39 du règlement du 31.7.23.

(13) Articles 42 et 46 du règlement du 31.7.23.

CHAPITRE II

LES DIVERSES FORMATIONS DU T. A. S. ET LEURS ATTRIBUTIONS

Le T. A. S. possède des organes d'instruction et des organes de jugement. En outre, l'Assemblée générale du Tribunal possède des compétences administratives, et au sein du Tribunal fonctionnent des formations à compétence disciplinaire.

§ 1. *Organes d'instruction.* — L'instruction de l'affaire se fait normalement par un rapporteur nommé par le président de la chambre compétente pour l'affaire. Cependant, au cours de l'instruction, des actes de procédure doivent être pris demandant rectification du Tribunal et des jugements d'avant-dire droit doivent être rendus. Dans beaucoup de cas c'est le président de chambre qui a le pouvoir d'agir seul dans ces cas. Dans d'autres cas ce sont des formations du Tribunal, statuant à huis-clos, composées dans les cas ordinaires de trois conseillers dont l'un président. Ces formations préparent l'affaire pour le jugement. Elles contrôlent, activent, critiquent, ratifient ou amendent le travail du rapporteur. Mais leurs compétences ne se bornent pas à l'instruction et à la procédure préparatoires seules. Elles peuvent rendre des jugements définitifs. Elles peuvent, sans ordonner des débats, rejeter l'affaire comme non susceptible de recours devant le

(1) Art. 18, al. 6 de la loi du 3 août.

T. A. S. par une des fins de non-recevoir prévues dans la loi sur le T. A. S., elles peuvent annuler l'acte incriminé pour insuffisance ou vice de procédure; elles peuvent également juger le recours sur le fond sans ordonner des débats publics lorsque les parties ont renoncé aux débats.

Par contre, lorsque la formation du Tribunal présidant à l'instruction de l'affaire est d'avis que celle-ci demande les débats publics, elle renvoie l'affaire préparée à une formation ordinaire de jugement qui jugera en audience publique. Dans des cas spéciaux elle peut décider de statuer au nombre de cinq juges. Elle peut, en outre, soumettre une question juridique à trancher à une formation renforcée de 5 ou de 9 juges ou à l'Assemblée générale.

Pour hâter la solution des affaires, l'amendement de la loi concernant le T. A. S., du 26 juin 1926 (2), en modifiant les dispositions relatives de la loi du 3 août 1922, enlève aux formations d'instruction la connaissance de certains actes d'instruction et de procédure préparatoires et la confie au président de chambre statuant seul. Ainsi le président de chambre décide aujourd'hui seul quand il s'agit d'impardir au demandeur un délai pour compléter le dossier, pour faire écarter un vice de forme dont pourrait être entachée sa requête (3) ou pour faire signifier la requête au défendeur (4). Il décide également seul dans les cas des demandes d'assistance judiciaire en vue de la désignation d'office d'un avocat et de la dispense des frais de justice (5).

La délibération et le vote des formations d'instruction sont à huis-clos; les décisions sont prises à la majorité des voix. Toutefois exigent l'unanimité les décisions des formations d'instruction renvoyant l'affaire devant une formation de jugement réduite à trois membres (6).

(2) J. L. 26.437.

(3) Art. 14, al. 2 de la loi du 3 août.

(4) Art. 15, al. 1 de la loi du 3 août.

(5) Art. 20, al. 3 de la loi du 3 août.

(6) Art. 18, al. 2 de la loi du 3 août.

§ 2. *Les organes de jugement.* — Les organes de jugement sont : 1) la formation ordinaire de jugement; 2) la formation renforcée; 3) l'Assemblée générale.

1) *La formation ordinaire de jugement.* — Les formations de jugement siègent au nombre de trois ou de cinq membres. La décision à ce sujet est prise dans une séance à huis-clos par la formation d'instruction au moment du renvoi de l'affaire devant la formation de jugement. La décision est prise après l'audition de l'avis du rapporteur. L'unanimité est requise pour le renvoi à une formation de trois membres.

2) *Les formations renforcées.* — Les formations renforcées comme les formations ordinaires de jugement ont les attributions exclusivement contentieuses, par quoi elles se distinguent de l'Assemblée générale qui a aussi des attributions administratives.

Les formations renforcées ne sont qu'un organe de renvoi : elles ne sont appelées à juger que si l'affaire leur est renvoyée par une formation ordinaire examinant l'affaire. Elles sont appelées à se prononcer dans les cas suivants :

1) Si la formation ordinaire examinant l'affaire décide de renvoyer l'affaire à la formation renforcée;

2) Si deux membres de la formation jugeant au nombre de cinq juges ou un membre de la formation composée de trois juges sont d'avis que la thèse juridique adoptée dans l'affaire en question par la formation examinant l'affaire est contraire à la thèse adoptée jusqu'alors par le Tribunal (7).

La formation renforcée juge au nombre de cinq ou de neuf membres suivant que la formation ayant prononcé le renvoi ait jugé au nombre de trois ou de cinq membres.

Les séances des formations renforcées sont donc convoquées par le président de la chambre à laquelle appartenait la formation ayant ordonné le renvoi. Font partie de la formation renforcée tous les membres de la chambre en question ainsi que le nombre nécessaire de membres des autres

(7) Article 13 du Règlement.

chambres. Si des membres des autres chambres avaient exceptionnellement pris part à la formation ayant ordonné le renvoi, ils doivent également prendre part à la formation renforcée, et dans le cas où leur nombre joint au nombre des membres réguliers de la chambre dépasserait neuf, les juges excédant le nombre de neuf doivent être éliminés par le tirage au sort; les juges sortis du tirage ne prennent pas part à la formation renforcée (8).

Les séances de la formation renforcée sont à huis-clos. La procédure devant la formation renforcée suit celle adoptée par l'Assemblée générale et sera décrite plus bas. La seule particularité à noter est que les avis et les projets de décisions présentés par les rapporteurs et le co-rapporteur à la séance n'ont pas besoin d'être formulés par écrit comme pour les rapports présentés à l'Assemblée générale. La décision de la formation renforcée lie la formation de jugement dans la question ayant formé l'objet de la décision de la formation renforcée. D'autre part, la formation renforcée peut, elle-même, soumettre la question à elle envoyée à la décision de l'Assemblée générale (9).

III. *L'Assemblée générale.* — L'Assemblée générale du T.A. S. est la réunion de tous les présidents de chambre et des conseillers du Tribunal sous la présidence du premier président.

L'Assemblée générale est convoquée par le premier président de sa propre initiative ou sur la demande écrite d'un tiers des conseillers en fonctions. La convocation doit avoir lieu dans ce cas dans le délai ne dépassant pas six semaines de la date de la notification de la demande. L'ordre du jour de l'Assemblée est fixé par le premier président comme président de l'Assemblée générale. L'Assemblée décide de l'admission à la discussion des propositions émises par les membres en dehors de l'ordre du jour (10).

Prennent part à l'Assemblée générale tous les présidents

(8) Article 12 du Règlement.

(9) Article 14 du Règlement.

(10) Article 3 du Règlement.

de chambre et les conseillers en fonctions. Pour la validité des décisions de l'Assemblée, est nécessaire la présence des deux tiers du nombre total des présidents de chambre et de conseillers (11).

Les séances de l'Assemblée générale sont à huis-clos (12).

Les compétences de l'Assemblée sont, comme nous l'avons déjà indiqué, en partie d'ordre juridictionnel, en partie d'ordre administratif. D'après l'article 4 du Règlement, l'Assemblée est compétente dans les matières suivantes d'ordre juridictionnel :

1) Les décisions sur les questions de droit nées dans les affaires contentieuses renvoyées à l'Assemblée par une formation ordinaire de jugement ou par une formation renforcée (13).

2) Les décisions sur les autres matières au sujet desquelles l'Assemblée se reconnaîtra compétente.

Pour le jugement des questions de droit renvoyées à l'Assemblée générale, le premier président nomme un rapporteur et un co-rapporteur qui déposent leurs rapports motivés par écrit au plus tard dix jours avant la date de la séance de l'Assemblée. La chancellerie transmet à tous les membres de l'Assemblée les copies de ces rapports au plus tard cinq jours avant l'Assemblée. Les rapports doivent être formulés de manière à permettre aux membres de l'Assemblée générale le vote par oui ou par non (14).

A la séance de l'Assemblée générale, si le débat est jugé nécessaire, le rapporteur et le co-rapporteur exposent leurs avis; puis suit le délibéré et le vote dans l'ordre des questions fixé par le premier président. Le vote a lieu par oui ou par non dans l'ordre de l'ancienneté de service en commençant par le membre le plus ancien. Le président vote en dernier lieu (15).

(11) Article 18.5 de la loi du 3 août et article 5 du Règlement.

(12) Article 18.7 de la loi du 3 août.

(13) L'article 18 de la loi du 3 août et l'art. 14 du Règlement.

(14) Article 6 du Règlement.

(15) Article 7 du Règlement.

Les décisions de l'Assemblée sont prises à la majorité simple; en cas d'égalité des voix décide la voix du président (16).

Un membre du secrétariat juridique assistant à la séance de l'Assemblée générale doit en dresser le procès-verbal. Celui-ci doit indiquer les noms des membres ayant pris part, la marche du débat et le résultat du vote. Chaque votant a droit d'ajouter au procès-verbal des remarques écrites motivant son vote. Le procès-verbal doit être dressé dans les huit jours de la séance; il est vérifié par le premier président et signé par lui et par le secrétaire qui l'a rédigé. Dans les trois jours de la confection du procès-verbal chaque juge ayant assisté à l'Assemblée a droit de présenter par écrit des objections au sujet de celui-ci; la prochaine Assemblée générale est saisie de ces objections et décide à ce sujet. Elle peut ordonner la modification du procès-verbal (17).

§ 3. *Les compétences administratives de l'Assemblée générale et les pouvoirs du premier président.* — L'article 4 du Règlement attribuait à l'Assemblée générale la connaissance des matières suivantes concernant le personnel du Tribunal :

- 1) L'attribution des présidents de chambre et des conseillers aux différentes chambres du Tribunal;
- 2) La répartition des affaires entre les chambres;
- 3) L'exercice du droit de présentation aux postes vacants de conseillers;
- 4) Les affaires concernant les présidents de chambre et les conseillers;
- 5) Les affaires au sujet desquelles l'Assemblée générale prononcerait sa compétence.

L'Ordonnance du 7 février 1928 a fait un changement considérable dans cet état de droit en diminuant sensiblement les droits de l'Assemblée générale et en augmentant par contre les droits du premier président. D'abord, comme nous l'avons dit plus haut (voir page 30), elle a supprimé le droit

(16) Article 9 du Règlement.

(17) Article 11 du Règlement.

de l'Assemblée de présenter des candidats aux postes vacants de conseillers; en même temps elle supprima le pouvoir hiérarchique de l'Assemblée générale sur les membres du Tribunal et le remplaça par le pouvoir hiérarchique du premier président.

D'après l'article 8 de la loi du 3 août, le Premier Président exerce la surveillance générale sur le T. A. S. et transmet les affaires concernant les présidents de chambre et les Conseillers à l'Assemblée générale. Les motifs du gouvernement au projet de la loi disaient au sujet de la disposition ci-dessus que le droit de surveillance générale dont jouit le premier président sur tout le Tribunal, ne lui donne pas cependant l'autorité hiérarchique sur les présidents de chambre et les conseillers qui ne dépendent à ce sujet que de l'Assemblée générale. Le Premier Président, d'après l'intention du Gouvernement exprimé dans l'exposé des motifs à la loi du 3 août, ne devait exercer l'autorité hiérarchique que sur le personnel du secrétariat et de la chancellerie; par contre, seule l'Assemblée générale devait exercer l'autorité sur les présidents de chambre et les conseillers. Il est vrai que, ni la loi du 3 août, ni le règlement du T. A. S. n'ont pas fixé de frontière exacte entre le droit de surveillance générale dont devait jouir le Premier Président et les pouvoirs de l'Assemblée générale.

De l'esprit de l'article 8 de la loi et l'exposé des motifs du Gouvernement il ressortait que le pouvoir hiérarchique de l'Assemblée générale du Tribunal sur les présidents de chambre et les conseillers devait englober toute l'activité des présidents et des conseillers dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que les investigations disciplinaires pour les infractions commises dans l'exercice de ces fonctions. Dans toutes les affaires où le doute pouvait subsister au sujet des limites de la compétence du premier président, dérivant de son droit de surveillance générale formulé par l'article 8 de la loi du 3 août, celui-ci devait, d'après l'idée de la loi, saisir l'Assemblée générale comme ayant seule le droit d'exercer l'autorité sur l'activité des présidents de chambre et des conseillers, et

seule aussi le droit d'ordonner des poursuites disciplinaires contre les présidents de chambre et les conseillers. Le rôle du premier président dans les affaires de cette nature consiste, d'après le sens de la loi, dans son droit d'initiative de saisir l'Assemblée générale qui, d'ailleurs, peut indépendamment de la décision du premier président, se déclarer compétente d'elle-même dans une affaire particulière.

Cet état de droit fut, comme il est dit plus haut, changé par l'Ordonnance du 7 février 1928. L'alinéa 2 de l'article 13 de ce texte supprime la disposition de l'article 8 disant que le premier président transmet à l'Assemblée générale les affaires concernant les présidents de chambre et les conseillers du Tribunal. L'article 8, dorénavant, est conçu comme suit : « La surveillance générale sur le T. A. S. est exercée par le premier président ». D'autre part, l'Ordonnance en question fait l'application au T. A. S. des articles 65-78 de l'Ordonnance du 6 février 1928 au sujet de l'administration des tribunaux. D'après l'article 69 de ce dernier texte, les présidents des cours et tribunaux exercent la surveillance sur les membres de ces Cours et Tribunaux, la surveillance suprême appartenant au Ministre de la Justice. Les fonctionnaires autorisés à exercer cette surveillance ont le droit de demander des explications, de contrôler l'activité, de corriger les fautes et de diriger les affaires à la suite des infractions observées aux Conseils de discipline. Ils ont le droit d'annuler les dispositions contraires à la loi ou aux règlements. Ces règles sont appliquées au T. A. S. avec cette modification que les pouvoirs du Ministre de la Justice passent par rapport aux membres du T. A. S. au Président du Conseil des Ministres. Ainsi les droits hiérarchiques de l'Assemblée générale du T. A. S. sur le personnel du Tribunal ont été sensiblement réduits par les textes ci-dessus cités. Ils ne comprennent aujourd'hui que les droits suivants :

- 1) L'attribution des présidents de chambre aux différentes chambres;
- 2) La répartition des affaires entre les chambres;
- 3) Les affaires au sujet desquelles l'Assemblée prononcerait sa compétence.

§ 4. *Les Conseil de discipline au sein du T. A. S.* — D'après les règles combinées des Ordonnances des 6 et 7 février 1928, l'Assemblée générale du T. A. S. élit deux Conseil de Discipline : le Conseil de Discipline et le Conseil Supérieur de Discipline. Le Conseil de Discipline est composé de six membres dont un exerce les fonctions de vice-président. Il est présidé par le plus ancien des présidents de chambre. Pour le jugement il est composé de trois membres dont le président qui peut se faire remplacer par le vice-président. Le Conseil Supérieur de Discipline est composé de neuf membres, dont un exerce les fonctions de vice-président. Pour le jugement il faut la présence de cinq membres, dont le président ou le vice-président. Le Conseil Suprême de Discipline est présidé par le premier président du T. A. S.

Le Conseil de Discipline juge les affaires contre les membres du T. A. S. en première instance et à charge d'appel. Le Conseil Supérieur sort de l'instance d'appel. Les fonctions de ministère public auprès des deux Conseils sont exercées par un conseiller du T. A. S., nommé à cette fonction pour un an, par le Président du Conseil des Ministres.

CHAPITRE III

MINISTÈRE PUBLIC

Par opposition à la pratique devant le Conseil d'Etat français, il n'y a pas auprès du T. A. S. de ministère public examinant les dossiers des affaires instruites dans les comités d'instruction ainsi que les rapports et les projets d'arrêt et donnant les conclusions en audience publique. Le rôle joué auprès du T. A. S. par les membres de la Procuration générale, corps des avocats du Trésor, dépendant du Ministère des Finances, ne peut être comparé à celui des commissaires de gouvernement devant le Conseil d'Etat français, ni à celui du ministère public fonctionnant en Pologne auprès des juridictions judiciaires.

D'après la loi du 31 juillet 1919 (1) amendée par la loi du 9 décembre 1924 (2), la Procuration générale est appelée à représenter et à défendre les intérêts privés et publics de l'Etat et des autres personnes morales de droit administratif devant les autorités et les juridictions judiciaires et administratives.

Les attributions de la Procuration générale comprennent les fonctions suivantes : 1) représentation de l'Etat et des autres personnes morales de droit administratif devant les juridictions judiciaires dans les causes touchant leurs droits ou intérêts patrimoniaux ou publics; 2) représentation de l'Etat et des autres personnes morales de droit administratif

(1) *J. L.* 65.390.

(2) *J. L.* 107.967.

devant les juridictions ou autorités administratives dans les limites indiquées plus bas; 3) Emission, sur la demande des autorités d'Etat, des avis au sujet des droits ou intérêts patrimoniaux ou publics de l'Etat et des autres personnes morales de droit administratif et participation dans les actes juridiques intéressant ces droits et intérêts.

Sur l'étendue de la représentation de l'Etat et des autres personnes morales de droit administratif par la Procuration générale devant les diverses juridictions et autorités de la loi, décide ce qui suit :

1) Dans la procédure civile cette représentation comprend obligatoirement tous les actes de nature aussi bien contentieuse que gracieuse devant toutes les juridictions civiles de Pologne, la Procuration générale participant à tous ces actes sans être tenue à produire une autorisation spéciale.

2) Dans la procédure pénale la Procuration générale intervient seulement si la nécessité se présente de défendre les droits ou les intérêts patrimoniaux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit administratif et sur demande spéciale des autorités du ressort.

3) Devant les autorités et juridictions administratives la Procuration générale intervient sur la demande de l'autorité exerçant le pouvoir hiérarchique ou la tutelle sur la personne morale ou la branche de l'administration dont les droits ou intérêts sont en jeu.

Ainsi la participation de la Procuration générale qui est obligatoire devant les juridictions judiciaires civiles lorsque l'intérêt de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit administratif est engagé n'est que facultative devant les juridictions administratives.

En cas de conflit entre l'intérêt de l'Etat et celui d'une autre personne morale de droit administratif, la Procuration générale représente les intérêts de l'Etat. L'autre partie est représentée par un agent spécial *ad litem*. En cas de conflit entre deux personnes morales de droit administratif autres que l'Etat, la Procuration générale ne représente aucune des parties.

TITRE IV

PROCÉDURE DEVANT LE T. A. S.

CHAPITRE I

LA DEMANDE

§ 1. *Les caractères généraux de la procédure devant le T. A. S.* — Le moyen de droit déclanchant la procédure devant le T. A. S. est le recours devant le Tribunal contre un arrêté ou une décision administrative pouvant être introduit par chacun qui soutient que ses droits ont été lésés ou qu'il a été grevé d'une charge sans base légale. La procédure devant le Tribunal a pour but de dégager si, en dehors de l'existence de la condition subjective formelle, exigeant du requérant l'affirmation de la lésion de ses droits ou d'une charge sans base légale, il existe aussi la condition matérielle de la réussite du recours, c'est-à-dire si réellement eut lieu la lésion des droits ou l'imposition d'une charge sans base légale.

Comme nous l'avons déjà dit, la procédure devant le T. A. S. ne fait pas partie de la procédure administrative; celle-ci est terminée devant la dernière instance administrative ayant décidé en dernier ressort. Le T. A. S. ne fait pas partie de l'administration et la procédure devant lui est une procédure contentieuse.

§ 2. *Forme de la demande.* — L'instance devant le T. A. S. s'engage par l'introduction de la requête qui doit être déposée au Tribunal dans les formes et délais fixés par la loi indiqués plus haut au chapitre III du titre II (voir pages 263 et suivantes).

§ 3. *Effets de l'introduction de la demande.* — I. D'après l'article 4 de la loi du 3 août, le recours au T. A. S. n'est pas lui-même suspensif d'exécution de l'arrêté ou de la décision attaqués. Si cependant le requérant, après l'introduction de la demande au Tribunal, demande à l'autorité administrative de suspendre l'exécution, cette autorité doit faire suite à cette demande à moins que des raisons publiques ne s'y opposent et si le requérant, par le fait de l'exécution, peut subir des dommages irréparables.

La suspension de l'exécution est ordonnée à la requête de la partie intéressée par la dernière instance administrative. En cas de silence prolongé de l'administration ou en cas de refus de sursis, le T. A. S. peut lui-même, à la requête de la partie intéressée, ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté ou de la décision (1).

Les motifs du Gouvernement à l'article 4 de la loi disent : « La règle d'après laquelle la requête du Tribunal n'est pas elle-même suspensive de l'arrêté ou de la décision attaqués est indispensable pour assurer la souplesse de l'action administrative. Les droits du requérant sont sauvegardés dans la mesure du possible par la règle que l'administration est tenue de surseoir à l'exécution si les raisons publiques ne s'y opposent et si l'intéressé pourrait subir du fait de l'exécution un dommage irréparable (2). Il est à noter que le projet primitif du Gouvernement ne prévoyait pas la possibilité pour le Tribunal d'ordonner la suspension de l'exécution à défaut de l'autorité administrative. Cette clause fut introduite lors de la discussion de la loi.

(1) Article 4 loi du 3 août.

(2) Imprimé de la Diète 3323. Annexe I.

II. — La règle posée par l'article 4 a été entendue comme formant une sorte de compromis entre deux règles contraires, celle admise généralement en droit public que le moyen de droit ne suspend pas l'exécution de la décision administrative et celle de droit civil que l'appel est suspensif d'exécution de la décision de l'instance inférieure (3). L'article 4 formule le principe de la non suspension de l'exécution par l'introduction de la requête. Il admet la suspension de l'exécution par le Tribunal pour le cas du silence prolongé de l'administration ou pour le cas du refus de sursis, mais fait dépendre la suspension elle-même de l'existence de deux conditions, à savoir que les considérations d'ordre public ne s'opposent à cette suspension et que l'intéressé pourrait subir du fait de l'exécution des dommages irréparables.

III. — La notion des considérations d'ordre public étant très vague et pouvant être interprétée très largement, la jurisprudence du T. A. S. doit en déterminer les limites. Autrement la suspension de l'exécution dépendra de la libre appréciation de l'administration. Une pareille jurisprudence est en train de se former. L'ancien Tribunal autrichien a formulé à ce sujet des règles très complètes. D'après la jurisprudence du T. A. d'Autriche (4) l'intérêt public ne permettant pas qu'un moyen de droit ait un effet suspensif existe toutes les fois lorsque l'arrêté ou la décision administratifs attaqués ont pour but d'écarter par la contrainte l'opposition d'un individu empêchant la réalisation des buts que s'est donné la loi. D'après cette formule et d'après la jurisprudence constante du Tribunal autrichien la décision si dans un cas particulier l'intérêt public est en jeu ou non ne dépend pas de la libre appréciation de l'administration mais doit se baser sur l'examen des buts poursuivis par la loi. C'était un grand progrès que de formuler ce principe liant l'administration dans sa faculté de décider librement s'il y avait ou non lieu de suspendre l'exécution de la mesure ordonnée. Le T.A.S. de

(3) BINDER, page 80.

(4) BINDER, p. 81. Arrêt A. 11.5587.

Pologne est en train de former des règles analogues posant des limites à la libre appréciation de l'administration (5).

IV. — La deuxième condition posée par la loi pour la suspension de l'exécution des actes administratifs est que l'exécution de la mesure déferée au T. A. S. soit de nature à porter à l'intéressé un dommage irréparable. La dernière instance administrative qui a à décider s'il y a lieu ou non de suspendre l'exécution doit décider si l'exécution projetée peut avoir un tel effet. C'est une question de fait plutôt qu'il s'agit d'examiner qu'une question de droit. Les seuls dommages qui, d'après l'opinion unanime, peuvent être pris en considération sont les dommages matériels.

V. — Les deux conditions posées par la loi à la suspension de l'exécution doivent être prises ensemble : Il faut qu'il y ait l'absence de la première condition et l'existence de la deuxième.

Lorsque les deux conditions prévues par la loi concourent dans un cas concret et que la dernière instance administrative à laquelle l'intéressé a demandé la suspension de l'exécution garde le silence ou lorsque elle rejette sa demande, celui-ci peut demander la suspension au T. A. S. Il faut noter toutefois que les pouvoirs que la loi confère au Tribunal par l'article 4 ne font pas du T. A. S. une instance régulière d'appel par rapport à l'administration pour décider si l'exécution devait être suspendue ou non. S'il en était ainsi la loi aurait fixé un délai pour le recours au Tribunal contre la décision de l'administration rendue à ce sujet. D'autre part, d'après les règles de la procédure administrative admises en Pologne un silence prolongé de l'administration ne peut être assimilé à une décision implicite de rejet et ne constitue pas une ouverture de recours par le fait même que les lois correspondantes n'ont pas fixé de délai au-delà duquel le silence de l'administration équivaudrait à la décision de rejet. Si la loi du 3 août voulait changer cet état de droit elle aurait dû fixer un délai pour l'administration à se prononcer au sujet

(5) SIKORSKI. *Jurisprudence du T. A. S.*, p. 16 s.

de la suspension de l'exécution, délai au-delà duquel le recours serait ouvert. C'est ainsi que le législateur français en assimilant l'absence systématique de réponse de l'administration à une demande qui lui est adressée à une décision implicite de rejet a fixé un délai au-delà duquel le recours contre le silence est ouvert. Il est à souhaiter que le droit administratif polonais suive dans cette matière l'exemple français. Aujourd'hui cependant, faute d'une limite légale posée au silence de l'administration, cette dernière notion reste très imprécise et le Tribunal ne peut tirer toutes les conséquences de l'article 4 de la loi : dans chaque cas particulier il doit apprécier si le silence de l'administration a dépassé ou non les limites dictées par la bonne marche des affaires.

§ 4. *Procédures préliminaires.* — I. *Nomination du rapporteur.* — Après le dépôt de la requête et son inscription au greffe du T. A. S., le premier président ou son suppléant attribue le dossier au président de la chambre à laquelle le recours appartient d'après les règles de partage des matières entre les chambres. Le président de chambre nomme un rapporteur parmi les conseillers faisant partie de cette chambre (6).

II. *Notification de la demande à la partie adverse.* — Le T. A. S. ordonne la notification de la copie de la requête avec les pièces jointes aux parties mises en cause qui doivent fournir leurs défenses écrites avec copies pour les demandeurs dans le délai ne dépassant deux mois. L'autorité administrative assignée est tenue de mettre à la disposition du Tribunal ses dossiers concernant l'objet de la requête dans le délai fixé par le Tribunal (7). Les notifications ont lieu en règle par la poste. Les notifications aux autorités dans la ville où siège le Tribunal ont lieu directement par la chancellerie du Tribunal contre signature dans le livre d'expédition (8).

(6) Article 19 du Règlement.

(7) Article 15 de la loi du 3 août.

(8) Article 35 du Règlement.

Les délais dont parle l'article 15 de la loi, à savoir le délai de deux mois pour la réponse de la partie mise en cause et le délai que doit fixer le Tribunal à l'autorité assignée pour mettre à la disposition du Tribunal le dossier de l'affaire peuvent être, conformément à l'article 30 de la loi, prolongés par le Tribunal à la suite de la production des preuves justifiant l'omission du délai et la demande de prolongation. La décision au sujet de cette prolongation est prise, conformément à l'article 18 aliéna 4 de la loi du 3 août, sous forme d'ordonnance du président de la chambre compétente.

La loi prévoit une sanction pour le cas de la non production par l'autorité administrative assignée dans le délai fixé par le Tribunal ou prolongé par lui, du dossier de l'affaire. Le Tribunal juge en ce cas sur la base de l'état de fait exposé dans le recours ou établi pendant les débats (9).

III. *Réponses des parties.* — D'après l'article 16 de la loi, les copies des réponses fournies par le défenseur doivent être notifiées à la partie adverse. En cas d'omission de fournir les copies la loi décide que les règles de l'article 14 sont appliquées par analogie. Il faut en conclure que le Tribunal a, dans ce cas, le pouvoir ou bien d'accorder à la partie un délai pour écarter ce vice et fournir les copies, ou bien de refuser de prendre en considération les réponses. Il faut cependant supposer que le Tribunal peut également, par analogie à la disposition du dernier aliéna de l'article 13 autorisant le Tribunal d'exempter le requérant de la production des copies pour la partie adverse, exempter au même titre l'autorité mise en cause de la production des copies des réponses et d'ordonner la confection d'office des copies.

IV. *Communication du dossier.* — D'après l'article 17 de la loi les parties peuvent prendre communication du dossier du Tribunal tout le temps, mais pas plus tard que trois jours avant le jugement. Toutefois certaines parties du dossier peuvent, pour des considérations d'ordre public, être exclues de la communication; l'autorité administrative mise en cause

(9) Article 24 de la loi du 3 août.

indique au Tribunal les pièces dont elle demande l'exclusion.

Les motifs du gouvernement au projet de la loi disent à ce sujet ce qui suit : « La possibilité d'exclure de la communication une partie du dossier constitue indubitablement une grave restriction aux droits du requérant. Cependant cette règle a paru indispensable par suite d'une double considération. D'abord par suite d'un caractère particulier des affaires pouvant être traitées devant le T. A. S. et puis par suite du fait que le dossier devant être, en vertu de l'article 17, produit par l'autorité administrative, n'est pas composé de pièces réunies et préparées spécialement en vue des débats futurs, comme c'est par exemple, le cas pour les dossiers d'instruction criminelle, mais peut contenir des pièces n'aidant en rien à l'éclaircissement de la cause et n'ayant aucun rapport avec celle-ci. Si la règle de l'article 17 faisait défaut il pourrait se produire que des recours fussent portés devant le Tribunal pour des raisons futiles avec le but caché de prendre connaissance du dossier contenant des secrets d'Etat. D'autre part, l'intérêt du requérant comme partie au procès peut être sauvegardé facilement par la prise en considération par le Tribunal lui-même lors des débats des faits contenus dans la partie du dossier exclue de la communication et que le Tribunal pourra retenir comme base de son arrêt. D'ailleurs, il faut noter que l'autorité administrative ne peut qu'indiquer au Tribunal les parties du dossier qu'elle voudrait voir exclure de la communication, la décision à ce sujet restant entièrement au Tribunal. » (10).

Il faut constater que la règle de l'article 17 donnant au Tribunal le pouvoir d'exclure, sur la demande de l'administration défenderesse, une partie du dossier de la communication peut avoir, bien que justifiée en principe, de graves conséquences pour le requérant. Dans beaucoup de cas, en effet, celui-ci pourra seulement par la communication du dossier obtenir la connaissance exacte des éléments de fait qui ont constitué la base de l'arrêté ou de la décision attaqués. La connaissance de ces faits lors des débats peut donner au re-

(10) Imprimé de la Diète 3323. Annexe I, page 21.

cours qui souvent a été formé sans connaissance de ceux-ci, une base légale différente de celle sur laquelle il a été primitivement construit. Le requérant devrait pouvoir demander en ce cas et le Tribunal devrait admettre que soient prises en considération lors des débats les moyens et les raisons tirés des données du dossier dont le requérant a eu connaissance par la communication. Mais l'alinéa 2 de l'article 24 décide que le Tribunal ne prend pas en considération les pièces exclues de la communication et dont le contenu n'a pas été invoqué lors des débats. Il est créé ainsi une situation factice. Il y aura des pièces au dossier pouvant avoir une influence capitale sur la décision du Tribunal, ces pièces seront connues de l'administration mise en cause et du Tribunal et pourront ne pas être connues du requérant. Le Tribunal tout en les connaissant jugera comme s'il ne les connaissait pas, à moins que leur contenu ne soit invoqué lors des débats. On peut se demander qui pourra invoquer ainsi et porter à la connaissance du Tribunal ces faits. Ce ne sera pas l'administration contre les intérêts de laquelle ces pièces sont dirigées et dont elle a précédemment demandé l'exclusion. Ce ne pourra être que le requérant s'il présume que la pièce existe, le Tribunal ayant le pouvoir de décider si l'information possédée par le requérant au sujet des pièces exclues est suffisamment exacte pour justifier la discussion de celles-ci, ou bien ce sera le Tribunal qui pourra de son propre mouvement prendre la pièce en considération et admettre la discussion de son contenu lors des débats. Il est à noter cependant que cette dernière éventualité peut également former une atteinte aux droits du requérant, celui-ci pouvant être lors des débats surpris par une pièce au sujet de laquelle il n'avait pu prendre position. En pareil cas il faut conclure que le Tribunal doit sur la demande du requérant remettre le jugement de l'affaire à une date postérieure.

Il est à noter que les restrictions quant à la communication du dossier ne concernent pas les affaires nées sur le territoire des palatinats ayant formé la partie prussienne de la Pologne où le T. A. S. a des pouvoirs plus étendus et où des règles de procédure spéciales sont appliquées.

CHAPITRE II

LE JUGEMENT DES RECOURS PAR LE T. A. S.

Le T. A. S. peut juger le recours de deux manières suivantes :

- 1) sans débats publics à une séance en chambre de conseil;
- 2) avec débats à une audience publique.

§ 1. *La publicité des audiences.* — La loi du 3 août et le règlement du T. A. S. établissent le principe de la publicité des débats devant le Tribunal. Le jugement doit en contenir la mention expresse. La publicité s'étend sur le rapport du juge rapporteur, les plaidoiries et la lecture de l'arrêt (1).

Ce principe comporte cependant plusieurs exceptions :

1) La publicité n'existe pas pour les séances de l'Assemblée Générale et des formations renforcées jugeant les affaires renvoyées par les formations examinant l'affaire. Ces séances, comme dit plus haut, comportent la lecture des rapports du rapporteur et du co-rapporteur, le délibéré et le vote sans présence des parties ni de leurs représentants (2).

2) Ne sont pas publiques et sont tenues en chambre de Conseil les séances du Tribunal où il est statué sur le renvoi de l'affaire devant une formation de jugement pour être jugée en audience publique (3).

(1) Articles 20 et 25 de la loi du 3 août.

(2) Article 18, al. 7 de la loi du 3 août.

(3) Article 18, al. 2 de la loi du 3 août.

(3) Sont jugés également sans publicité les recours incidents contre les décisions des autorités administratives ayant refusé d'accorder la suspension d'exécution relativement à un arrêté ou une décision contre lesquels un recours avait été formé au T. A. S. (4).

4) En outre la loi du 3 août indique certaines matières dans lesquelles le Tribunal décide en principe à huis clos tout en possédant le pouvoir d'ordonner d'après son appréciation les débats publics.

Ce sont :

a) Les décisions de rejet des recours irrecevables pour l'incompétence évidente du Tribunal, l'inobservation des délais fixés par la loi, le non-épuisement de l'échelle des instances administratives, la violation de la règle de la chose jugée ou le défaut de qualité du requérant (5).

b) Les décisions de rejet des recours introduits sans observer les conditions de forme prescrites par les articles 12 et 13 de la loi du 3 août (6).

c) Les cas où le Tribunal juge que les éléments de fait de la cause demandent à être complétés ou que l'autorité assignée a admis ces éléments contrairement au dossier ou bien que les formes de la procédure administrative ont été violées au préjudice du requérant (7).

d) Les jugements sur extinction des causes par désistement du demandeur ou de l'administration, par décès du demandeur ou par l'extinction de la personne morale demanderesse (8).

e) Les décisions sur les délais à impartir ou à prolonger (9).

f) Les demandes de récusation des juges (10).

(4) Article 4 de la loi du 3 août.

(5) Article 14, al. 1 de la loi du 3 août.

(6) Article 14, al. 2 de la loi du 3 août.

(7) Article 19 de la loi du 3 août.

(8) Article 27 de la loi du 3 août.

(9) Article 30 de la loi du 3 août.

(10) Article 31 de la loi du 3 août.

Toutes les affaires énumérées plus haut sont jugées à huis clos sans présence des parties ni de leurs représentants.

5) Pour certaines causes le huis clos peut être prononcé par le Tribunal d'office ou sur la demande d'une partie, la participation étant en ce cas restreinte aux parties et leurs représentants. Ce sont les causes de telle nature qu'une discussion et les plaidoiries qui les concernent pourraient être préjudiciables à l'ordre public ou à l'intérêt de l'Etat. La décision ordonnant le huis clos et le jugement sont prononcés en audience publique (11).

6) Enfin l'affaire peut, d'après l'appréciation du Tribunal être jugée sans publicité si le requérant dans sa demande renonce aux débats et que l'autorité mise en cause et les tiers intéressés n'en demandent pas.

Nous avons déjà indiqué plus haut les règles au sujet des séances de l'Assemblée Générale et des formations renforcées ainsi que celles concernant le renvoi des recours pour jugement en audience publique. Nous avons étudié la procédure des demandes incidentes en suspension d'exécution et la question des délais pouvant être impartis ou prolongés par le Tribunal. Nous donnerons ici quelques détails supplémentaires au sujet des jugements sans débats publics aboutissant au rejet des recours par une des fins de non recevoir fixées par la loi et du jugement des recours sans débats publics dans les cas de l'insuffisance du dossier administratif, la fausse interprétation de ce dossier par l'administration. Plus tard nous nous réservons de donner des indications au sujet des demandes de récusation des juges et de l'extinction des causes.

§ 2. *Jugement sans débats publics aboutissant au rejet du recours par une fin de non recevoir.* — Si le rapporteur de l'affaire considère que le recours est irrecevable pour l'incompétence évidente du Tribunal, l'inobservation des délais légaux, le non épuisement de l'échelle des instances adminis-

(11) Article 21, loi 3. VIII. 1931.

tratives, la violation de la règle de l'autorité de la chose jugée, ou le défaut de la qualité du demandeur il transmet le dossier à une formation composée de trois membres du Tribunal, statuant sans publicité pour y exposer son rapport. Le Tribunal peut rejeter les requêtes de cette catégorie sans examen du fond du litige (13).

La même règle est appliquée aux recours introduits en violation des conditions de forme prescrite par les articles 12 et 13 de la loi (voir page 263). Dans ce cas le Tribunal statuant sans publicité peut fixer au requérant un délai pour écarter les vices de forme; si les vices ne sont pas écartés dans le délai impartis, la requête est rejetée sans examen sur le fond (14).

Les actes ci-dessus peuvent être faits par des formations réduites à trois membres et même en dehors des séances par une procédure par écrit, si le président de la chambre compétente, le rapporteur et l'autre conseiller membre de la formation examinant l'affaire sont d'accord au sujet de la solution adoptée. S'il y a divergence de vues, l'affaire doit être soumise dans le premier cas à une formation de cinq membres et dans le second à une formation de trois membres qui statuera sans publicité (15). Toutefois la formation statuant sans publicité peut, d'après son appréciation, décider que l'affaire soit jugée en audience publique et la renvoyer à une formation ordinaire de jugement.

Dans le cas du rejet de la demande par une fin de non recevoir sans examen sur le fond, sauf dans le cas du rejet pour omission de verser les droits de timbre afférents à la requête, le Tribunal peut, d'après son appréciation, suivant la nature et l'importance de l'affaire, ordonner la restitution d'une partie des droits perçus (16).

De la décision de rejet sans examen le Tribunal informe le requérant. Il en informe l'autorité administrative dont

(13) Article 14.1 de la loi du 3 août.

(14) Article 14.2 de la loi du 3 août.

(15) Article 15 Règlement.

(16) Article 14.3 de la loi du 3 août.

l'arrêté ou la décision forment l'objet du recours s'il a préalablement ordonné la suspension de l'exécution ou bien si la décision de rejet a été rendue après les actes de procédure préliminaire indiqués dans le premier alinéa de l'article 15 de la loi, soit après que le Tribunal eut ordonné la notification au défendeur de la copie de la requête avec annexes et lui eut imparti un délai non dépassant deux mois pour soumettre sa réponse (17).

Les motifs du gouvernement à l'article 14 de la loi contenant les dispositions ci-dessus citées au sujet du rejet de la requête *a limine litis* sans examen sur le fond disent ce qui suit :

« Le premier alinéa de l'article 14 a pour but d'affranchir le Tribunal du travail improductif de devoir ordonner des débats en audience publique et de devoir juger sur le fond des requêtes qui d'une façon évidente sont irrecevables. Les intérêts du requérant contre une application injustifiée de cette règle sont suffisamment garantis, étant donné l'indépendance de la Haute Assemblée, par la disposition de l'article 18,3 de la loi, permettant au Tribunal en cas de divergence d'opinion entre les membres de la formation examinant l'affaire sans publicité d'ordonner les débats publics. » (18).

D'après l'alinéa 1, de l'article 14 de la loi du 3 août, le Tribunal déclare irrecevables les recours pour causes suivantes :

- I. L'incompétence évidente du Tribunal;
- II. L'inobservation des délais légaux;
- III. Le non épuisement de l'échelle des instances administratives;
- IV. La violation de la règle de l'autorité de la chose jugée;
- V. Le défaut de qualité chez le demandeur;
- VI. Le vice de forme dans certains cas.

(17) Article 14,4 de la loi du 3 août.

(18) Imprimé de la Diète N. 3323. Annexe I.

Ad. Irrecevabilité pour l'incompétence évidente. — I. Le Tribunal rejette pour l'incompétence évidente les affaires énumérées dans l'article 3 de la loi, à savoir :

a) Les affaires de compétence des Tribunaux ordinaires ou spéciaux;

b) les affaires au sujet desquelles les autorités administratives ont le pouvoir de décider d'après leur libre appréciation dans les limites posées à cette libre appréciation.

c) les affaires des nominations aux offices et fonctions publics, pour autant qu'elles n'impliquent pas de violation des dispositions légales au sujet de la désignation ou de la représentation des candidats;

d) les affaires concernant la représentation de l'Etat et des nationaux devant les Etats et les autorités étrangers et les affaires liées directement à celles-ci;

e) les affaires concernant les opérations de guerre, l'organisation des forces armées et la mobilisation à l'exception des affaires concernant le ravitaillement et le recrutement de l'armée;

f) les affaires disciplinaires.

2) En outre le Tribunal se déclare incompétent dans les cas où le recours n'est pas fait en conformité des règles fixées par l'article 1 de la loi du 3 août au sujet des organes dont les arrêtés et décisions peuvent être déférés au Tribunal. Ainsi, si le recours n'est pas formé contre une administration d'Etat ou une administration autonome mais contre une organisation sociale fonctionnant en dehors de l'administration d'Etat ou des administrations autonomes, le Tribunal doit se déclarer incompétent. Mais si l'affaire avait préalablement été soumise à un Tribunal ordinaire ou spécial et celui-ci s'était déclaré incompétent et ensuite les autorités administratives et le T. A. S. après elles ont également déclaré leur incompétence, il y a conflit négatif qui sera jugé par le Tribunal de Compétence institué en vertu de l'article 86 de la Constitution par la loi du 25.11.1925 (19).

Ad. II. *Irrecevabilité pour l'inobservation du délai.* — Sont rejetés pour l'inobservation du délai les recours qui ne sont pas formés dans le délai fixé par l'article 10 de la loi du 3 août, à savoir dans les deux mois de la notification de l'arrêté ou de la décision attaquée, ce délai étant de rigueur et ne pouvant pas être prolongé par le Tribunal (20).

Ad. III. *Irrecevabilité pour l'omission d'instance.* — Le T. A. S. ne jugeant que les affaires tranchées en dernier ressort par les autorités administratives, rejette sans examen les affaires dans lesquelles la procédure devant les autorités administratives n'a pas été terminée par une décision de l'autorité administrative statuant en dernier ressort conformément aux règles de la procédure administrative fixées par l'ordonnance du Président de la République du 22.3.1928 (21).

Ad. IV. *Irrecevabilité pour la violation de la règle de la chose jugée.* — Sont couverts par l'autorité de la chose jugée tout arrêté ou toute décision administratifs au sujet desquels il découlera du recours même ou de la déclaration de l'autorité administrative mise en cause que dans la même cause, entre les mêmes personnes, il fut rendu et a acquis force de droit sans être attaqué par les instances administratives et ensuite par voie contentieuse un arrêté ou une décision de la même autorité administrative.

Ad. V. *Irrecevabilité pour le défaut de qualité chez le requérant.* — Le défaut de qualité du requérant a lieu en premier lieu dans les cas où le recours ne satisfait pas à la condition essentielle posée par la loi du 3 août, à savoir lorsqu'il n'est pas basé sur l'affirmation du requérant qu'il a été lésé dans son droit ou grevé d'une charge sans base légale. Le même cas se produit également lorsque il appert que le droit objectif n'a pas établi de règles garantissant le droit subjectif dont le requérant affirme avoir été violé. On assimile également au défaut de qualité du requérant les cas de l'au-

(20) Articles 10 et 30 de la loi du 3 août.

(21) J. L. 36.341.

torité administrative inférieure, dépendant hiérarchiquement d'une autorité supérieure, et qui, sans être lésée dans ses droits subjectifs, introduit un recours en vue du changement de la décision de l'autorité supérieure (22).

Ad. VI. *Irrecevabilité pour le vice de forme du recours.* — Le Tribunal peut rejeter sans examen les recours ne satisfaisant pas aux conditions énumérées aux articles 12 et 13 de la loi du 3 août, à savoir : 1) les recours n'indiquant pas les nom, prénom et adresse du requérant ou de son représentant; 2) les recours ne mentionnant pas l'arrêt ou la décision déférée ainsi que le jour de leur notification; 3) les recours dans lesquels les faits et les moyens de la demande ne sont pas exposés d'une façon suffisante; 4) les recours qui ne sont pas signés par un avocat, sauf dans le cas des personnes ayant l'instruction juridique suffisante et aux conditions prévues par la loi; 5) les recours qui ne sont pas accompagnés des pleins pouvoirs pour l'avocat ou des documents établissant l'instruction juridique chez le requérant, des copies des actes pour la partie adverse et la quittance du timbre.

Les règles de l'irrecevabilité des recours pour vices de forme sont cependant moins rigoureuses que celles appliquées dans les cas énumérés sous les paragraphes précédents. Le Tribunal n'est pas tenu de rejeter les recours entachés de ces vices par une fin de non recevoir. Il peut, d'après sa libre appréciation, ou bien déclarer le recours irrecevable, ou bien impartir au requérant un délai pour écarter les vices. Si les vices ne sont pas écartés dans le nouveau délai, le recours est déclaré irrecevable. Il est à noter toutefois que le Tribunal peut prolonger le délai imparti pour écarter les vices de forme, ce délai n'étant pas fixé par l'article 30 de la loi comme délai de rigueur dont la prolongation n'est pas possible.

§ 3. *Jugement du recours sans débats publics dans les cas de la nécessité pour l'administration de compléter le dossier,*

(22) BINDER, *op. cit.*, p. 135.

de la fausse interprétation des faits par l'administration ou des vices de la procédure administrative. — Conformément à l'article 19 de la loi si le Tribunal reconnaît que l'état de fait de l'affaire demande à être complété ou que l'autorité attaquée ait admis cet état de fait contrairement aux données du dossier ou bien que des formes de la procédure administrative aient été violées au détriment du requérant, alors, sans ordonner les débats, il annule l'arrêté ou la décision déferés pour vice de procédure et renvoie l'affaire à l'autorité administrative qui doit écarter les vices et rendre un nouvel arrêté ou une nouvelle décision.

Nous avons analysé à la page 260 la règle ci-dessus permettant au Tribunal d'annuler les arrêtés et décisions administratifs pour l'insuffisance du dossier, la fausse interprétation du dossier par l'administration et les vices de la procédure administrative.

Les motifs du Gouvernement à l'article 19 de la loi disent que le jugement en audience publique des recours dans lesquels l'insuffisance du dossier administratif, la fausse interprétation de ce dossier par l'administration ou les vices de procédure ressortent du dossier même de l'affaire est aussi superflu que dans les cas réglés par l'article 14 de la loi prescrivant le jugement sans débats publics des recours irrecevables pour l'incompétence, l'inobservation des délais, des instances, défaut de qualité du requérant. Toutefois, comme pour les cas réglés par l'article 14, la loi laisse au Tribunal la faculté d'ordonner aussi dans les cas mentionnés dans l'article 19 les débats s'il les considère nécessaires.

L'annulation par le Tribunal de l'arrêté ou de la décision déferés pour l'insuffisance ou la fausse interprétation du dossier ou pour vices de procédure entraîne avec elle la conséquence prévue *in fine* de l'article 19 de la loi disposant que l'autorité administrative doit écarter les vices et rendre un nouvel arrêté ou une nouvelle décision. Elle entraîne aussi la conséquence prévue par l'article 5 de la loi disant que ces nouveaux arrêté ou décision doivent être rendus dans le délai de trente jours et qu'en les rendant l'administration est liée par les opinions exprimées dans l'arrêt du Tribunal.

Une autre conséquence de l'annulation de l'arrêté ou de la décision conformément à l'article 19 est la restitution des droits versés lors de l'introduction du recours.

§ 4. *Jugement en audience publique.* — I. *L'arrêt ordonnant les débats publics.* — Après la production du dossier par l'administration et la remise de la réponse par le défendeur ou bien après l'expiration du délai pour la réponse sans que l'autorité mise en cause ait présenté une réponse, le rapporteur, s'il est d'avis que l'affaire est de nature à exiger le jugement en audience publique dresse son rapport motivé et transmet l'affaire à une formation du Tribunal siégeant à huis clos et il demande à celle-ci d'ordonner les débats publics et de transmettre le dossier à une formation ordinaire de jugement (23).

Après l'arrêt ordonnant pour le recours le jugement en audience publique le Président de la chambre d'accord avec le Premier Président fixe la date de l'audience. Les sommations d'audience doivent être notifiées aux parties en cause, de manière que celles-ci les reçoivent au moins 14 jours avant la date de l'audience (24). Le juge rapporteur doit présenter son rapport écrit et motivé en forme de projet d'arrêt. Il le soumet au président de la chambre compétente au plus tard trois jours avant l'audience (25).

II. *Représentation des parties à l'audience.* — Dans les débats peuvent prendre part les parties et leurs représentants. Comme représentants des parties prenant part aux débats peuvent agir seulement les avocats; les administrations d'Etat peuvent être représentées par des avocats du Trésor ou par leurs fonctionnaires, ou bien par des fonctionnaires des administrations supérieures et les administrations communales par les personnes désignées choisies entre les membres des municipalités, conseillers communaux ou employés des mairies. Les avant les débats doivent soumettre au Tri-

(23) Article 19, al. 1 du Règlement.

(24) Article 20 du Règlement.

(25) Article 21 du Règlement.

bunal les peuves établissant leur droit de plaider. Le requérant ou le tiers intervenant peuvent en cas d'indigence obtenir le bénéfice de l'assistance judiciaire sous la forme de nomination d'un avocat d'office et de l'exemption totale ou partielle des droits (26).

III. *Procédure à l'audience.* — Les débats commencent par l'appel de l'affaire et la vérification par le Tribunal des pouvoirs des personnes paraissant comme représentants des parties. Puis le juge rapporteur lit son rapport. Le Président donne ensuite la parole aux parties ou leurs représentants pour les explications orales si le Tribunal les juge nécessaires. Peuvent prendre la parole le requérant, l'administration mise en cause et le tiers intervenant. Enfin ont lieu les plaidoiries des représentants des parties qui peuvent prendre la parole le même nombre de fois (27).

Les juges peuvent poser aux parties et à leurs représentants des questions en vue de l'éclaircissement de l'état de fait de l'affaire (28). La non comparution des parties ou de leurs représentants n'arrête pas la marche de l'affaire et n'empêche pas le prononcé du jugement (29). Le Tribunal sur demande des parties ou d'office peut remettre à une autre date l'affaire portée au rôle de l'audience même lorsque les débats ont déjà commencé (30).

Les débats sont dirigés par le Président qui a la garde du maintien de l'ordre à l'audience. Il a le droit d'expulser de la salle d'audience les personnes troublant l'ordre et n'obtemperant pas à ses démonstrations. En cas de violation plus importante de la dignité de la paix et de l'ordre, de l'activité judiciaire ou des injures à l'égard du Tribunal, des autorités ou des assistants le Tribunal peut frapper les coupables d'une amende allant jusqu'à 300 zlotys ou de l'emprisonnement allant jusqu'à trois jours (31).

(26) Article 20 de la loi du 3 août.

(27) Article 22 de la loi du 3 août et l'article 23 du Règlement.

(28) Article 23, al. 3 du Règlement.

(29) Article 22, al. 2 de la loi du 3 août.

(30) Article 22, al. 3 de la loi du 3 août.

(31) Article 23 de la loi du 3 août et l'article 60 de l'Ordonnance du Prés. de la Rép. du 6.2.1928. J. L. 12.93.

Le secrétaire assistant aux débats dresse le procès-verbal de la séance. Le procès-verbal est signé par le président et le secrétaire (32).

IV. *Délibéré.* — Lorsque l'affaire a été suffisamment éclaircie, le Président clot les débats et le Tribunal se retire pour délibérer (33). Au délibéré le juge rapporteur lit ses conclusions motivées et informe les juges de la jurisprudence précédente au sujet du problème discuté. Suit la discussion qui est dirigée par le président. Après l'épuisement de la discussion suit le vote quant au dispositif et aux motifs de l'arrêt. Les discussions sont prises à la majorité des voix, celles-ci étant rendues conformément à l'article 7 du règlement suivant l'ancienneté de service, en commençant par le juge le plus ancien. Le président vote à la fin. Les juges restés dans la minorité au sujet d'un point sont tenus de continuer à participer dans la discussion des points suivants en se soumettant aux décisions déjà prises (*vote stante concluso*). Si au cours du délibéré la nécessité se fait sentir d'établir des circonstances de fait non éclaircies lors des débats, le président doit rouvrir les débats et établir les faits (34). Le procès-verbal du délibéré doit être dressé conformément à l'article 11 du règlement avec l'indication des noms des juges prenant part et avec l'aperçu du délibéré et du résultat du vote sans toutefois indiquer les noms des juges ayant voté pour chaque solution. Chaque votant a, par contre, le droit de joindre au procès-verbal les motifs écrits expliquant son vote. Le procès-verbal qui doit être dressé dans les huit jours de l'audience est signé par le président et le membre du secrétariat qui l'a dressé. Chaque juge ayant pris part à l'affaire peut dans les trois jours de la confection du procès-verbal introduire des objections contre celui-ci. La contestation est tranchée par l'Assemblée Générale (35).

(32) Article 20, al. 4 de la loi du 3 août.

(33) Article 28 du Règlement.

(34) Article 25 du Règlement.

(35) Articles 11 et 26 du Règlement.

V. Les pièces sur lesquelles le Tribunal base son arrêt. —

D'après l'article 24 de la loi, le Tribunal juge sur la base de l'état de fait ressortant du dossier dont disposait la dernière instance administrative au moment de rendre l'arrêt ou la décision attaqués. Dans le cas où l'administration ne produirait pas ce dossier conformément à la disposition de l'article 15 alinéa 2 de la loi dans le délai imparti par le Tribunal, le Tribunal se baserait dans son arrêt sur l'état de fait exposé dans la requête ou établi lors des débats. Le Tribunal ne prend pas en considération les circonstances de fait et les moyens de preuve qui n'ont pas été produits avant l'arrêt ou la décision faisant l'objet de la requête; il ne prend non plus en considération les pièces du dossier exclues de la communication aux parties, à moins que le contenu de ces pièces n'ait été invoqué lors des débats.

1) Le Tribunal décide sur la base de la situation de fait ressortant du dossier dont disposait la dernière instance administrative au moment où elle rendait l'arrêté ou la décision attaqués. Les constatations de fait inscrites dans le dossier de l'administration ne constituent pas l'objet de l'examen du Tribunal. Le Tribunal est lié par ceux-ci. Il devra seulement examiner si les lois et les règlements ont été saine-ment appliqués. Le Tribunal a cependant un certain pouvoir de statuer sur les questions de fait, c'est le pouvoir donné par l'article 19. Cet article, comme nous avons déjà vu, prévoit que lorsque le Tribunal considère que les données du dossier de l'administration demandent à être complétées ou bien que l'administration a admis des faits contrairement aux données du dossier dont elle disposait ou que des formes de procédure aient été violées au détriment du requérant, le Tribunal annule l'arrêt ou la décision pour vice de procédure et renvoie l'affaire à l'autorité administrative qui doit écarter les vices et rendre un nouvel arrêté ou décision.

2) Aux termes de l'article 24 le Tribunal juge sur la base de la situation de fait ressortant du dossier dont disposait la dernière instance administrative au moment où elle rendait l'arrêté de la décision attaquée. Nous avons déjà vu, en

étudiant les dispositions de l'article 15 de la loi, qu'en ordonnant les procédures préliminaires le Tribunal impartit à l'administration un délai dans lequel elle est tenue de produire sa réponse à la requête et un autre délai pour produire ses dossiers au sujet de l'affaire en cours. Or, il peut arriver que l'administration n'ait pas fait suite à la demande du Tribunal et n'ait pas fourni de dossier dans le délai imparti. Le Tribunal peut alors, conformément à l'article 30 de la loi, prolonger le délai imparti à l'administration. Contre l'abstention systématique de l'administration il possède la sanction de l'article 24 lui donnant le droit, faute de production du dossier par l'administration de juger l'affaire sur la base des données de fait exposées dans la requête ou déterminées lors des débats. Ainsi l'état de fait exposé par le requérant dans sa demande peut, faute de la production du dossier par l'administration, être pris par le Tribunal pour la base de l'examen du litige. L'administration peut discuter cet exposé lors des débats, mais elle ne pourra plus produire son dossier, car ceci contredirait à la disposition de l'article 24. D'autre part, lorsque lors des débats il se manifesterait une divergence de vue entre les parties au sujet de l'état de fait, le Tribunal aurait toujours le pouvoir d'annuler l'arrêté ou la décision pour insuffisance du dossier administratif.

3) Le Tribunal ne prend pas en considération les circonstances de fait et les moyens de preuve qui n'ont pas été invoqués devant l'administration avant l'arrêté ou la décision attaqués. La dernière instance administrative décidant en dernier ressort, le Tribunal est lié par l'état de fait établi dans les actes de la dernière instance administrative. Aussi ne sont pas admis devant le Tribunal les points de fait existant, à la connaissance du requérant, avant l'arrêté ou la décision incriminés et dont le requérant ne s'est pas prévalu devant les instances administratives, ceci cependant seulement lorsque au cours de la procédure devant les autorités administratives il fut donné à l'intéressé la possibilité de faire valoir les circonstances de fait et les moyens de preuve établissant ses droits subjectifs violés par l'administration ou faisant

preuve qu'il doit être exempté des charges imposées par l'arrêté ou la décision attaqués. Si, par contre, une pareille possibilité ne fut pas donnée au requérant, il y a la violation des formes de la procédure administrative donnant à l'intéressé le droit de demander au Tribunal l'annulation de l'arrêté ou de la décision pour vice de procédure.

Si, d'autre part, les circonstances de fait dont veut se prévaloir le requérant ne lui étaient pas connues lors de la procédure devant les autorités administratives, ou bien qu'il s'agisse des faits nouveaux, postérieurs à la conclusion de ces procédures et modifiant la situation de fait précédemment déterminée, l'intéressé devra demander la reprise de la procédure par l'autorité administrative, le Tribunal ne pouvant en prendre connaissance que sur le rejet préalable de la réclamation à ce sujet par la dernière instance administrative.

4) Enfin le quatrième alinéa de l'article 24 concerne les pièces du dossier exclues par le Tribunal de la communication aux parties sur la demande de l'administration et décide que le Tribunal ne les prend pas en considération sauf si leur contenu avait été invoqué lors des débats. Nous avons déjà étudié les dispositions de la loi à ce sujet à la page 294 et suivantes.

CHAPITRE III

LES ARRÊTS DU T. A. S.

§ 1. *Le prononcé de l'arrêt.* — I. Le Tribunal prononce ses arrêts au nom de la République de Pologne. L'arrêt avec les motifs, signé de tous les membres du Tribunal ayant participé au jugement, est lu par le Président à l'audience publique lors de laquelle eurent lieu les débats dans l'affaire en question. Lorsque pour des causes quelconques, le prononcé de l'arrêt ne peut avoir lieu à la même audience, le président l'annoncera publiquement en fixant le jour du prononcé de l'arrêt. Les copies par écrit de l'arrêt sont signifiées aux parties (1).

Les motifs du Gouvernement à l'article 25 disent ce qui suit : « Dans les litiges devant le T. A. S. les motifs des arrêts ont l'importance capitale étant donné qu'ils indiquent la ligne de conduite à l'administration. Aussi le Tribunal ne peut prononcer des arrêts sans que les motifs y soient joints. Cette dernière règle a pour but d'empêcher la possibilité que soient rendus des jugements insuffisamment motivés ou que des motifs soient postérieurement ajustés à une sentence déjà rendue ». (2).

II. La disposition de l'article 25 de la loi exigeant que l'arrêt ainsi que les motifs doivent être, en principe, préparés et publiés dans la forme définitive à la même audience lors de

(1) Article 21 de la loi du 3 août.

(2) Imprimé de la Diète 3323. Annexe I.

laquelle eurent lieu les débats, a une grande importance. Elle veut assurer que les expéditions de l'arrêt que les parties recevront soient réellement concordantes avec l'arrêt prononcé et que le Tribunal restant sous l'impression des débats n'omette aucun des arguments cités pour et contre le maintien de l'arrêté ou de la décision attaqués. La rédaction de la loi est cependant, dans ce point, défectueuse; l'arrêt, en réalité, sera préparé à une séance en chambre de Conseil suivant les débats et ne pourra être publié qu'à la séance publique suivante. Cependant, en pratique, il arrive très souvent que le prononcé du jugement est remis à une date ultérieure. Dans ce cas une importance particulière doit être attachée à l'exactitude du procès-verbal qu'un secrétaire dresse, conformément à l'article 20 de la loi, et qui doit contenir le résumé exact des arguments des deux parties et les conclusions posées par elles.

III. Le règlement du 31.VII.1923 contient les dispositions complémentaires suivantes concernant le prononcé des arrêts :

L'arrêt doit contenir l'énumération des membres du Tribunal ayant pris part au jugement. Il est signé de tous les juges. Les expéditions des arrêts délivrées aux parties doivent être signées par le président de chambre et le secrétaire ; elles doivent être munies du sceau officiel (3).

Si l'arrêt du Tribunal ou la décision de l'Assemblée générale ou d'une formation renforcée est basée sur une thèse juridique qui avait été suffisamment motivée dans un autre arrêt ou décision, le Tribunal pourra, sans répéter les motifs dans le nouvel arrêt, en citer seulement le résumé en se référant aux motifs de l'arrêt ou de la décision précédents (4).

Si l'arrêt, la décision ou les motifs à ceux-ci sont admis par le Tribunal, contrairement à la proposition du rapporteur, ils sont préparés par l'auteur de la nouvelle proposition ou par un des juges ayant voté pour la nouvelle proposition,

(3) Règlement article 28.

(4) Règlement article 29.

à moins que le rapporteur ne veuille lui-même se charger de la rédaction de la nouvelle proposition (5).

Toutes les propositions écrites, même celles qui n'ont pas été admises par le Tribunal, restent dans les dossiers (6).

§ 2. *Rectification des arrêts.* — Si dans les arrêts ou décisions du Tribunal ainsi que sur les expéditions délivrées il se produit des fautes d'écriture ou de calcul, elles doivent être rectifiées, sur la demande de la partie, d'après l'appréciation du Tribunal ou d'office. La rectification doit avoir lieu sur tous les exemplaires délivrés. Si l'une des parties ne soumet pas pour la rectification l'expédition en sa possession on doit lui délivrer une autre expédition avec les rectifications correspondantes (7).

§ 3. *Notification des actes par le T. A. S.* — La notification des arrêts, décisions et convocations de la part du T. A. S. a lieu, en règle, par la poste. Les notifications aux autorités ayant leur siège dans la capitale ont lieu directement par le bureau d'expédition de la chancellerie du Tribunal contre signature dans le livre d'envoi. Si le requérant ou l'autorité agissent par des représentants agissant de droit ou par autorisation; la notification au représentant suffit. Dans le cas des recours formés par plusieurs personnes n'ayant pas constitué un représentant commun et dans le cas des actes de procédure s'appliquant communément à plusieurs personnes n'ayant pas de représentant commun, le Tribunal peut ordonner la notification à une seule personne. Les notifications pour l'étranger ont lieu par l'intermédiaire du Ministère des Affaires Etrangères (8).

En dehors des règles spéciales sur la notification des actes du Tribunal contenues dans l'article précédent, on applique les règles générales concernant la notification des actes judiciaires prescrites par la procédure civile.

(5) Règlement article 30.

(6) Règlement article 31.

(7) Règlement article 33.

(8) Règlement article 35.

§ 4. *Uniformité de la jurisprudence.* — Pour garantir l'uniformité de la jurisprudence du Tribunal toutes les décisions de l'Assemblée générale et des formations renforcées du Tribunal, doivent être classées et conservées de façon que chacun des juges y ait accès. Chaque décision doit contenir une thèse juridique formulée par le rapporteur et acceptée par l'Assemblée ou la formation renforcée.

De la même manière doivent être classées et tenues à la disposition des membres du Tribunal toutes les questions de droit ayant été l'objet et des arrêts des formations ordinaires du Tribunal.

Les dispositions détaillées au sujet du classement et de la conservation des décisions et des arrêts du Tribunal sont de la compétence du premier président (9).

§ 5. *Effets des arrêts.* — Si le Tribunal reconnaît le recours comme fondé, il annule l'arrêté ou la décision référés et décide au sujet des droits versés, conformément à l'article 19, alinéa 2, en ordonnant la restitution. En cas de rejet de la requête, le Tribunal peut imposer au requérant une amende allant jusqu'à 300 zloty. Si l'amende n'est pas versée dans les quatorze jours de la notification de la décision relative, il est procédé à l'exécution par voie administrative (10).

En combinant les dispositions précédentes avec celles de l'article 4 de la loi nous constatons que le rejet de la requête comme non-fondée a pour effet le maintien en force de l'arrêté ou de la décision attaqués; il produit l'annulation de la suspension de l'exécution accordée par l'administration ou le Tribunal, conformément à l'article 4 de la loi et, enfin, il permet au Tribunal, conformément à l'alinéa 2 de l'article 26, d'imposer au requérant une amende allant jusqu'à 300 zloty.

L'admission de la demande comme fondée comporte, par contre, l'annulation de l'arrêté ou de la décision attaqués. Qu'elle ait lieu en vertu de l'article 9 pour cause de l'illégalité de l'acte (violation des droits subjectifs du requérant ou l'im-

(9) Règlement article 34.

(10) Article 26, loi.

position d'une charge sans base légale), ou en vertu de l'article 9 pour vice de procédure, les droits versés à l'introduction de la demande, conformément à l'article 13 de la loi, sont restitués au requérant.

§ 6. *Exécution des arrêts du Tribunal.* — I. Conformément l'article 5 de la loi, l'autorité dont l'arrêt ou la décision furent annulés par le Tribunal est tenue, dans les trente jours de la notification de l'arrêt, de rendre un nouvel arrêt ou décision dans la question ayant fait l'objet de l'arrêt. Dans ce cas elle est liée par la manière de voir du Tribunal.

Au sujet de ce point, les motifs du Gouvernement à la loi du 3 août 1922 disent ce qui suit :

« Bien que le T. A. S. ne doit pas intervenir dans l'administration, néanmoins il serait incompatible avec son autorité et serait contraire à son but que ses décisions n'aient pas la force obligatoire pour les autorités administratives ou qu'elles puissent être négligées par l'abstention de l'administration de rendre à la suite des arrêts du Tribunal des arrêts et décisions administratifs nouveaux conformes à la manière de voir du Tribunal » (11). Et la commission de Constitution, dans son rapport, précisait : « La tâche qui se pose devant le T. A. S. est de répondre toujours à la question si dans le cas donné il y a violation de la loi ou non. En cas de réponse affirmative l'autorité administrative mise en cause est tenue de rendre immédiatement un nouvel arrêt ou une nouvelle décision, cette fois ci dans les cadres de l'opinion juridique exprimée dans l'arrêt du T. A. S. (12).

L'amendement à la loi du 3 août 1922, daté du 26 juin 1926, a apporté une certaine précision à l'obligation de l'administration de se conformer à l'arrêt du Tribunal qui faisait défaut à la rédaction primitive. En effet, le texte primitif de la loi parlait de l'obligation pour l'administration de rendre immédiatement un nouvel arrêt ou une nouvelle décision; le nouveau texte, par contre, parle de l'obligation de l'administra-

(11) Imprimé de la Diète 3323. Annexe I.

(12) Imprimé de la Diète 3323. Annexe I.

tion dont l'arrêté ou la décision fut annulé par le Tribunal, de rendre un nouvel arrêté ou une nouvelle décision dans les trente jours de la notification de l'arrêt du Tribunal.

Il faut dire cependant que ce changement, bien qu'introduisant une certaine précision dans les devoirs imposés à l'administration, ne garantit pas suffisamment les droits du requérant, étant donné qu'il ne prévoit aucune sanction en cas d'un refus systématique de la part de l'administration et ne donne, non plus, au Tribunal le pouvoir de se substituer à l'administration pour rendre la nouvelle décision. Dans le cas de refus de la part de l'autorité compétente de se conformer à la décision du Tribunal, il ne restera à l'intéressé qu'un recours hiérarchique devant l'autorité supérieure, et si cette autorité est un Ministre ou le Président du Conseil, la pétition à la barre de la Diète, en vertu de l'article 56 de la Constitution, instituant la responsabilité des ministres chacun dans son ressort.

II. La règle que l'autorité administrative est liée par les opinions exprimées dans l'arrêt du Tribunal s'applique seulement au litige en cours devant le Tribunal. Ceci ressort de la rédaction même de l'article 5, donnant à l'administration un délai de trente jours pour rendre un nouvel arrêté ou une nouvelle décision et statuant que dans ce cas elle est liée par des points de vue contenus dans l'arrêt du Tribunal. Cependant, l'autorité des opinions émises par le Tribunal est singulièrement étendue par la règle de l'article 13, alinéa b du règlement du 31 juillet 1923, qui dit que dans le cas où une formation ordinaire du Tribunal formule dans son arrêt une thèse juridique contraire à la thèse émise précédemment par le Tribunal, l'affaire doit être transmise à une formation renforcée ou à l'Assemblée générale. La conséquence de cette règle est que les thèses juridiques formulées dans un arrêt quelconque du Tribunal lient, non seulement le Tribunal, mais elles lient aussi l'administration jusqu'à ce que le Tribunal, par la décision d'une formation renforcée ou de l'Assemblée générale, ait abandonné sa manière de voir antérieure.

D'autre part, ni l'article 5 de la loi qui donne à l'administration le délai de trente jours pour rendre un nouvel arrêté ou une nouvelle décision après l'annulation, ni l'article 26, qui pose le principe de l'annulation des arrêtés ou des décisions administratifs en cas où le Tribunal reconnaît le recours comme fondé, ne font aucune distinction entre les effets de l'annulation d'un arrêté ou d'une décision pour illégalité ou de l'annulation pour vice de procédure. Il s'ensuit qu'une thèse formulée même accessoirement dans un arrêt annulant un arrêté ou décision pour vice de forme est également obligatoire pour l'administration.

§ 7. *Caractère des arrêts du T. A. S.* — Les arrêts du T. A. S. sont en dernier ressort ⁽¹³⁾. Ils ne peuvent, conformément à l'alinéa 2 de l'article 77 de la Constitution, être chargés ni par le pouvoir législatif ni par le pouvoir exécutif. Le Tribunal lui-même ne peut les soumettre à une révision et l'état de fait de la cause demeurant inchangé, aucune nouvelle procédure n'est possible dans la cause ayant fait l'objet de l'arrêt du Tribunal. Exception est admise seulement par les corrections techniques, causées par une erreur dans la confection des copies de l'arrêt.

(13) Article 2, alinéa 2, loi.

CHAPITRE IV

LES INCIDENTS

§ 1. *Intervention.* — D'après l'article 11 de la loi, le requérant peut mettre en cause des tiers à la charge de qui il demande l'annulation de l'arrêté ou de la décision de l'autorité administrative. Un tiers peut également, sans être mis en cause, demander à intervenir dans le procès et à défendre ses droits. Même si le recours n'est pas dirigé apparemment contre les tiers, le Tribunal doit veiller à ce que dans la procédure qui s'engage devant lui, puissent participer aux fins de la défense de leurs droits toutes les personnes dont les droits pourraient être atteints par la décision à intervenir.

Les motifs du Gouvernement à cet article disent ce qui suit :

« Article 11 a pour but la défense des droits des personnes intéressées à la décision du Tribunal à la suite du recours introduit par le requérant. Le dernier alinéa de l'article fait, en une certaine mesure, échec à la règle de la procédure contentieuse, *ne est iudex ultra petita partium*, mais il le fait dans le but précité ».

D'après l'article 11 de la loi diverses personnes peuvent ainsi être invitées à intervenir dans l'instance ou y intervenir spontanément.

1) L'intervention dont parle l'alinéa premier de l'article est faite de l'initiative du requérant qui dirige sa requête non seulement contre l'autorité administrative, mais aussi contre la personne à la charge de laquelle il demande l'annulation

de l'arrêté ou de la décision administrative. Le tiers mis en cause devient partie au procès entre le requérant et l'administration du côté de l'administration et jouit de tous les moyens dont peut se prévaloir l'administration, mais supporte en même temps, quant à ses droits et obligations, les décisions du Tribunal contre l'administration. Toutefois, quant aux actes de procédure, le tiers mis en cause agit indépendamment de l'administration avec cette conséquence que ses actes ne peuvent ni nuire ni profiter à l'autre.

2) L'alinéa deux de l'article 11 admet l'intervention volontaire de toute personne dont les droits pourraient être violés par l'annulation ou le maintien de la décision administrative attaquée. L'admission de l'intervention défendra de la décision du Tribunal à ce sujet. Dans ses conséquences l'intervention volontaire peut être assimilée à la mise en cause d'un tiers par le requérant (intervention forcée).

3) Enfin le troisième alinéa de l'article 11 permet au Tribunal de sa propre initiative d'attirer au procès aux fins de la défense de leurs droits toutes personnes auxquelles il juge que l'annulation de l'acte administratif ferait grief. Le texte dit que le Tribunal doit veiller à cela que dans la procédure qui s'engage devant lui puissent participer aux fins de la défense de leurs droits toutes les personnes dont les droits pourraient être atteints par la décision à intervenir. On déduit de cette règle que l'intervention peut avoir lieu à tout moment du procès jusqu'au prononcé du jugement.

Si le Tribunal reconnaît seulement au cours des débats qu'une personne tierce est intéressée dans l'affaire, alors, conformément à l'alinéa 3 de l'article 22 de la loi qui lui donne le pouvoir de remettre l'affaire sur demande des parties ou d'office, même après le commencement des débats, il doit remettre l'affaire et, avant de fixer une nouvelle date, impartir aux tiers intéressés, un délai pour soumettre une réponse à la demande.

L'intervention d'un tiers sur l'initiative du Tribunal produit les mêmes conséquences de droit que l'intervention forcée, demandée par le requérant, et l'intervention volontaire.

Enfin, il s'ensuit des règles de l'article 11 qu'un tiers non mis en cause par le requérant, non admis à intervenir sur sa propre demande, et non attiré au procès par l'initiative du Tribunal, ne peut supporter les conséquences de l'arrêt du Tribunal si celui-ci lèse ses droits ou lui impose une charge. Dans ce cas l'autorité administrative devra faire une nouvelle procédure et rendre un nouvel arrêté ou une nouvelle décision qui seront soumis à la règle de l'échelle des décisions administratives et, après être rendus en dernier ressort, au contrôle juridictionnel du T. A. S.

§ 2. *Récusation des juges.* — Toute partie au procès (le requérant, l'autorité mise en cause, l'intervenant) peut demander la récusation d'un juge.

a) Dans les affaires où le juge est lui même partie, ou participe dans les droits ou obligations d'une partie, ou à contrepartie le droit de recours;

b) Dans les affaires concernant la femme d'un juge, ses parents et alliés dans les lignes droite et collatérale; parents collatéraux jusqu'au troisième degré et alliés jusqu'au deuxième degré;

c) Dans les affaires des parents adoptifs ou des tuteurs du juge, de ses enfants adoptifs ou élevés par lui, de ses pupilles ou des enfants confiés à lui en garde;

d) Dans les affaires dans lesquelles le juge était ou est le représentant de l'une des parties;

e) Dans les affaires où le juge a pris une part quelconque dans l'arrêt ou la décision attaqués;

f) Lorsqu'il existe une raison justifiée de douter de son impartialité.

Tout juge au sujet duquel il existe une des causes de récusation plus haut indiquées, doit demander lui-même de s'abs tenir.

Le Tribunal décide de l'exclusion du juge après avoir entendu celui-ci à une séance en chambre du Conseil avec la participation du juge dont on demande l'exclusion (14).

(14) Article 31 de la loi du 3 août.

La demande de récusation par les parties ou la demande du juge de s'abstenir doivent être présentes au Tribunal avant que celui-ci ait statué sur l'affaire. La demande peut être formulée également par tout juge membre de la formation du Tribunal statuant sur l'affaire (15).

§ 3. *Extinction de l'instance.* — Le Tribunal déclare l'action éteinte en cas de retrait de la requête par le demandeur avant la conclusion des débats ou, lorsque le litige est jugé sans débats publics, avant que le jugement ait été prononcé.

Si l'autorité mise en cause annule l'arrêté ou la décision incriminée avant que le jugement soit rendu et en avise le Tribunal, celui-ci doit impartir au requérant un délai pour se prononcer s'il retire sa demande. Le défaut de répondre dans le délai entraîne l'extinction de l'action.

En cas de décès du requérant ou l'extinction de la personne morale ayant agi comme requérant, le Tribunal interrompt l'instance jusqu'à ce que les ayant-droits se fassent connaître. Le défaut pour ceux-ci de se faire connaître pendant trois ans entraîne d'office l'extinction de l'instance. Si, dans le litige interrompu, il avait été ordonné le sursis d'exécution, le Tribunal, en interrompant l'instance, prononce en même temps au sujet de la continuation du sursis.

Dans le cas de l'extinction de l'instance par retrait de la part de l'administration, de l'arrêté ou de la décision attaqués, le Tribunal ordonne le remboursement des droits. En cas de retrait de la requête par le demandeur, le Tribunal peut ordonner le remboursement d'une partie des droits.

Une instance une fois éteinte ne peut plus être reprise devant le Tribunal (16).

(15) BINDER, *op. cit.*, p. 169.

(16) Article 27 de la loi du 3 août.

CHAPITRE V

LES DISPOSITIONS SPÉCIALES POUR LES PALATINATS DE L'OUEST

Jusqu'à l'introduction des juridictions administratives inférieures sur tout le territoire de la République de Pologne on maintient en vigueur la juridiction administrative inférieure et la procédure contentieuse administrative existant dans les territoires de Pologne ayant fait partie de la Prusse avec cette modification que les compétences de la Chambre administrative de la Cour d'appel de Poznan passent sur le T.A.S. Passent également sur le T.A.S. les compétences de l'Office Régional des Eaux établi par la loi prussienne du 7.IV.1913 (17) et par l'ordonnance royale concernant l'Office Régional des Eaux du 18 mars 1914 (18). Dans les affaires ci-dessus est maintenue la procédure en vigueur conformément aux lois locales.

Pour les affaires n'entrant pas dans la compétence de la juridiction administrative en vigueur dans les territoires de Pologne ayant fait partie de la Prusse, on applique les dispositions de la loi du 3 août 1922.

Les affaires transmises par la loi prussienne du 26 juillet 1918 (19) au Tribunal d'Empire pour les affaires des Finances passent également à la compétence du T. A. S. Dans ces af-

(17) *Recueil des lois prussiennes*, 1913, p. 53.

(18) *Recueil des lois prussiennes*, 1914, p. 55.

(19) *Recueil des lois prussiennes*, 1918, p. 959.

fares sont obligatoires les dispositions de la loi du 3 août 1922.

Nous renvoyons aux pages 23 et suivantes, et 38 et suivantes sur le système de la juridiction administrative à trois instances et la procédure spéciale maintenue dans les palatinats de l'Ouest de la Pologne d'après le type précédemment en vigueur en Prusse, et aux pages 92 et suivantes sur les raisons qui ont fait maintenir cette organisation spéciale après l'introduction de la juridiction du T. A. S. en Pologne.

CONCLUSION

En examinant au cours du présent ouvrage les dispositions principales de la loi du 3.VIII.22 concernant l'établissement du T. A. S. de Pologne et en comparant ces dispositions avec les règles formulées par la Constitution de la République de Pologne du 17.III.21, nous avons indiqué les points de la loi sujets à la critique et demandant à être modifiés dans l'esprit de la Constitution. Nous allons résumer ces points, en indiquant la direction dans laquelle devrait, d'après nous, aller la réforme.

1) *Juridictions administratives inférieures.* — Au lieu de créer, comme prévu par la Constitution, une juridiction administrative à plusieurs degrés, la loi du 3.VIII.22 a établi un Tribunal administratif unique. Les raisons invoquées pour cette restriction du plan formulé par la Constitution, comme le manque du personnel qualifié et les frais élevés de l'organisation au moment du rétablissement de l'Etat polonais après la guerre mondiale, n'existent plus aujourd'hui quand l'organisation des administrations en Pologne est pour ainsi dire achevée, et que ces administrations travaillent déjà bien-tôt depuis quinze ans. Or, la pratique a montré que le Tribunal administratif comme instance unique, décidant de la légalité des actes de l'administration principalement sur la base des données fournies par cette administration elle-même, ne peut pas, dans la mesure suffisante, pénétrer les rouages de l'action administrative et assurer, d'une façon satisfaisante, cette légalité. Le besoin se fait sentir de compléter la structure actuelle de la juridiction administrative par l'organisation des instances inférieures, placées plus près des adminis-

trés, surveillant de plus près les actes dont la légalité doit être examinée et pouvant juger aussi bien en fait qu'en droit, et ceci non pas sur les données de fait établies par l'administration, mais sur celles que les Tribunaux auront établi eux-mêmes au cours de la procédure juridictionnelle. Dans le système des anciennes juridictions administratives maintenues dans les trois palatinats de l'Ouest et adaptées par le législateur polonais aux conditions actuelles, la Pologne possède un modèle qui devrait être étendu sur le pays entier.

En généralisant ce système il resterait toutefois à décider s'il vaudrait mieux maintenir les deux instances inférieures de la juridiction administrative existant aujourd'hui dans les trois palatinats de Posnanie, Poméranie et Silésie, d'après le type prussien, ou s'il ne faudrait plutôt se borner à créer une seule instance inférieure au-dessous du T. A. S. en maintenant comme juridiction administrative inférieure le seul Tribunal administratif de palatinat, un par palatinat, et à conserver à la Délégation d'arrondissement qui constitue aujourd'hui, dans les palatinats de l'Ouest, la première instance de juridiction administrative, au-dessous du Tribunal administratif de palatinat, le caractère administratif et non pas juridictionnel, tel qu'elle le possède dans tous les autres palatinats de Pologne.

Nous penchons pour cette dernière solution. Les délégations d'arrondissement, comme les délégations de palatinat au-dessus d'elles, sont trop étroitement liées à l'administration active pour pouvoir en même temps fonctionner comme juridictions et nous croyons que la confusion entre les fonctions administratives et les fonctions juridictionnelles, existant dans ces organes, est à éviter. Les délégations d'arrondissement, et au-dessus d'elles les palatins ou les délégations de palatinat auraient à rendre, comme jusqu'à présent dans toute la Pologne, conformément à la procédure administrative actuellement en vigueur, les décisions administratives avec cette différence que le recours juridictionnel contre les décisions rendues en dernière instance serait porté non pas directement au T. A. S. mais au Tribunal administratif de palatinat.

Cet et réforme rendrait peut-être le cours des litiges administratifs plus long, en créant au lieu des trois instances actuelles (deux instances administratives et le T. A. S.) quatre instances en tout (deux instances administratives et deux juridictionnelles), le recours contre les décisions des Tribunaux administratifs de palatinat au T. A. S. devant être toujours ouvert, mais elle permettrait aux juridictions administratives l'examen du litige en fait et en droit sur la base des données de fait établies par les tribunaux eux-mêmes. Ce grand avantage compenserait déjà certainement l'inconvénient d'une procédure plus longue. Mais il est, d'autre part, probable que le T. A. S., déchargé d'un travail considérable par la préparation méthodique des dossiers par les Tribunaux de première instance, sur lesquels il aurait à se prononcer dans les recours contre les jugements de ces Tribunaux, pourrait expédier plus rapidement les affaires, ce qui contribuerait aussi à compenser les délais causés par la création d'une instance additionnelle.

2) *Le concours des administrés aux juridictions inférieures.* — Les Tribunaux administratifs de palatinat, pour pouvoir d'une manière complète et efficace établir et apprécier les données de fait dans les litiges administratifs, devraient, conformément aux dispositions de la Constitution, être composés avec l'adjonction aux juges administratifs professionnels des représentants des administrés connaissant les conditions locales. Cette participation des administrés paraît, d'après les résultats obtenus dans les juridictions administratives intérieures fonctionnant dans les palatinats de l'Ouest, être très utile, surtout lorsqu'il s'agit d'apprécier les questions de fait liées aux conditions locales (utilité, besoins locaux) si fréquentes dans les litiges administratifs.

3) *La compétence des Tribunaux administratifs inférieurs et du T. A. S.* — Au sujet de la compétence des Tribunaux administratifs inférieurs, une partie de la doctrine en Pologne préconise de leur donner, à l'instar des Conseils de préfecture français et des juridictions administratives inférieures,

res en Prusse, une compétence d'attribution fixée par des textes, le T. A. S. restant le juge de droit commun pour les matières n'entrant pas dans cette énumération et d'autre part jugeant les recours contre les décisions des Tribunaux administratifs inférieurs dans les matières où ceux-ci seraient compétents (1).

Nous nous permettrons d'exprimer un avis quelque peu différent. Nous serions d'avis d'accorder aux Tribunaux administratifs de palatinat la compétence générale dans toutes les matières sur lesquelles peut s'exercer le contrôle de la juridiction administrative en limitant toutefois cette compétence aux décisions administratives dans lesquelles est appelée à se prononcer comme instance administrative de dernier ressort une autorité administrative d'arrondissement ou de palatinat.

Le T. A. S. jugerait en premier et en dernier ressort les litiges basés sur les décisions administratives des autorités centrales (les Ministères et les administrations à la tête de la hiérarchie) et, en outre, connaîtrait les recours contre les décisions de première instance des Tribunaux administratifs de palatinat dans tous les autres cas.

Les pouvoirs du T. A. S. varieraient suivant qu'il jugerait comme juge unique en premier et en dernier ressort ou qu'il se prononcerait sur le recours contre les jugements des Tribunaux administratifs de première instance. Dans le premier cas il jugerait en fait et en droit comme le feraient les Tribunaux administratifs dans les limites de leurs compétence, dans le second cas il jugerait comme instance de cassation, en droit, sur les dossiers fournis par les Tribunaux inférieurs.

4) *Le but de la juridiction administrative et la défense des droits subjectifs publics.* — Le système actuel de la juridiction administrative en Pologne, basé exclusivement sur la défense des droits subjectifs publics est, de l'avis des représentants les plus autorisés de la doctrine en Pologne, comme nous l'avons exposé au cours de notre travail, insuffisant et ne peut être considéré comme étant en accord avec les dis-

(1) Dans le sens Langrod. Précis de la juridiction administrative p. 269.

positions de la Constitution du 17.III.21. Le but de la juridiction administrative d'après la Constitution devant être le contrôle de la légalité des actes administratifs, ce but ne peut être assuré d'une manière satisfaisante que par l'admission du principe que ce qui importe surtout dans la juridiction administrative c'est le contrôle de la légalité objective, la sauvegarde de la bonne administration, la défense des droits subjectifs lésés par les actes illégaux de l'administration venant par surcroît comme le résultat de la défense de l'ordre légal objectif. Pour aller dans cette voie, les restrictions posées par la loi du 3.VIII.22 à la recevabilité du recours par l'exigence du requérant de la condition de violation des droits devraient faire place à une admission beaucoup plus libérale des recours basés sur la lésion d'intérêt. Le but définitif dans cette direction, conformément au sens fondamental de la juridiction de la légalité, devrait être l'*actio popularis* ouverte à tout habitant du territoire, un système d'amendes sévères contre les requérants et contre les avocats dans les cas de recours chicaniers ou téméraires servant à prévenir les abus. Toutefois, il est certain que dans la pratique, l'ouverture d'une voie aussi large à l'admission des recours pourrait submerger les Tribunaux administratifs sous un flot de recours sans réelle importance et diminuer par cela la souplesse et l'efficacité de ces juridictions. Aussi sera-t-il, en pratique, indispensable de restreindre l'admissibilité des recours en les faisant dépendre de certaines conditions restrictives quant à la qualité du requérant. Nous sommes d'avis que la juridiction administrative polonaise devrait adopter dans cette matière les principes posés par le Conseil d'Etat français pour l'admission des recours en excès de pouvoir et poser comme condition d'admission de ceux-ci la lésion de l'intérêt du requérant, cet intérêt devant être direct, personnel et légitime.

5) *Les actes discrétionnaires.* — L'exclusion de la compétence de la juridiction administrative polonaise de la connaissance des actes de la libre appréciation est liée intimement avec la limitation du recours à la condition de la violation

des droits subjectifs. En effet, dans les questions laissées à l'appréciation discrétionnaire de l'administration il ne peut pas y avoir de droits subjectifs engagés. Et si le recours est limité à la défense des droits subjectifs, il ne peut pas englober les questions de la libre appréciation qui ne mettent en jeu qu'un intérêt lésé. Par contre, si l'on étend le recours à la sauvegarde de l'ordre légal objectif, si l'on admet l'intérêt comme justification suffisante du recours on pourra, par cela-même, soumettre les questions de la libre appréciation au contrôle juridictionnel.

Comme nous l'avons exposé au cours de notre ouvrage, ce qui demande surtout à être réformé à ce point de vue dans la loi du 3.VIII.22, c'est la clause de l'article 3 b) permettant au Tribunal de rejeter *a limine litis*, sans examen au fond, les affaires paraissant dominées par le pouvoir discrétionnaire de l'administration. Nous avons exposé comment cette disposition constitue une très sérieuse entrave à l'efficacité du contrôle de la légalité de la part de la juridiction administrative polonaise et nous sommes d'avis qu'elle devrait être abrogée. A part quelques actes peu nombreux, devant être énumérés limitativement, de nature gouvernementale, lesquels par leur nature échappant au contrôle juridictionnel seraient exclus de la compétence des juridictions administratives, tous les autres actes administratifs devraient pouvoir être susceptibles de contrôle juridictionnel. Le caractère discrétionnaire ne devrait pouvoir former d'obstacle à la recevabilité de recours et les juridictions administratives devraient examiner toujours le recours au fond pour déterminer si l'administration, en faisant l'acte incriminé, n'a pas excédé ses pouvoirs.

D'autre part, nous sommes persuadés des grands avantages qui résulteraient par l'extension et l'approfondissement du contrôle de l'action administrative, de l'adoption et de l'application par les juridictions administratives de Pologne de la très féconde théorie de détournement de pouvoir.

6) *Le silence de l'administration.* — Enfin, en dernier lieu, il est indispensable que le législateur polonais, à l'exemple de la législation française, organise la possibilité pour les

administrés d'intenter le recours juridictionnel dans le cas d'un silence prolongé de l'administration et de son refus de se prononcer. Il est à souhaiter que la loi polonaise pose le principe que, lorsqu'il se sera écoulé un délai de plus de quatre mois sans qu'il soit intervenu de la part de l'administration aucune décision dans la procédure administrative, les parties intéressées pourront considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant la juridiction administrative compétente.

L'adoption par le législateur polonais des réformes signalées plus haut et demandées par de nombreux juristes en Pologne mettrait les dispositions concernant la juridiction administrative polonaise d'accord avec les principes de la Constitution du 17.3.21; elle augmenterait très considérablement la valeur de l'institution et contribuerait à rendre plus efficace le contrôle de l'action administrative par ces juridictions, en en faisant effectivement le rempart de la légalité administrative.

Lu et approuvé : le Président,
René JACQUELIN.

Vu : le Doyen de la Faculté,
BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.



BIBLIOGRAPHIE

- APPLETON. — *Traité élémentaire du contentieux administratif*. Paris 1927.
- ARCT. — *Przepisy o polskiej służbie cywilnej. Les règlements concernant le service civil d'Etat en Pologne*. Varsovie, 1921.
- ASHLEY. — *Local and Central Government*. London, 1906.
- BARTHÉLEMY. — *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français*. Thèse, Paris, 1899.
- *Traité élémentaire de droit administratif*. 10^e éd., Paris, 1904.
- BAUDOUIN de COURTENAY. — *Ustawa o N. T. A. a art. 73 Konstytucji. La loi concernant le T. A. S. et l'art. 73 de la Constitution*. Varsovie, 1924.
- BERNATZIK. — *Rechtsprechung und Rechtskraft*. Wien, 1886.
- BIELAWSKI. — *Sądy administracyjne w Polsce. Les tribunaux administratifs en Pologne*. Journal du Ministère de la Justice, 1/1920.
- BINDER. — *N. T. A. jego zadania i cele. Le T. A. S., sa mission et ses buts*. Varsovie, 1926.
- BLASZCZYŃSKI. — *Postępowanie administracyjne. La procédure administrative*. Poznań, 1928.
- BRAUCHITSCH. — *Verwaltungsgesetze*. 22 Aufl. Berlin, 1918.

BORNHAK. — *Preussisches Verwaltungsrecht*. Freiburg, 1888-90.

CHMIEŁOWSKI. — *Zmiany Kompetencji Sądownictwa administracyjnego w województwach Poznańskim i Pomorskiem. Les modifications dans la compétence des juridictions administratives dans les palatinats de Posnanie et Poméranie. Dans la Revue « Ruch Prawniczy i Ekonomiczny »*. 2/1924.

CHMURSKI. — *Reforma administracji. La réforme de l'Administration*. Varsovie, 1920.

CONRAD-LOENING. — *Handwoerterbuch der Staatswissenschaften*. Jena, 1890-1907.

CYBICHOWSKI. — *Pełnomocnictwa skarbowe Rządu w oświeceniu Konstytucji. Les pouvoirs fiscaux du Gouvernement au point de vue de la Constitution. Dans la « Gazeta Administracji i Policji Państwowej »*. 3/1924.
— *Encyklopedia Prawa Publicznego. Encyclopédie de droit public*. Varsovie, 1930.

CZAPUTOWICZ. — *Zbiór ważniejszych ustaw i rozporządzeń administracyjnych. Recueil des lois et règlements administratifs les plus importants*. Varsovie, 1927.

DANTSCHER. — *Die politischen Rechte der Untertanen*. Wien, 1884-1894.

DAMBROWSKI. — *Sądownictwo Administracyjne. La Juridiction administrative. Supplément au n° 13 du Journal Officiel du Palatinat de Silésie*, 1923.

DICEY. — *Introduction to the study of the law of the Constitution*. London, 1905.

DUGUIT. — *Traité de droit Constitutionnel*. 5 volumes. Paris, 1925-28.

DZIENNIK USTAW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ. — *Journal des Lois de la République de Pologne*, 1918-1932.

EHRlich. — *Jednostajność w orzecznictwie N. T. A. L'uniformité dans la jurisprudence du T. A. S. Dans la revue «Przegląd prawa i administracji »*. Lwów, 17-9-1923.

FIERICH. — *Unzulaessigkeit des Rechtsweges*. Wien, 1912.

— *Z drogi administracyjnej na drogę prawa. De la voie administrative à la voie de droit*. Cracovie, 1911.

FLEINER. — *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes*, 8 Aufl. Tuebingen, 1928.

FLEISCHMANN. — *Woerterbuch des deutschen Staats und Verwaltungsrechtes*. Tuebingen, 1911.

FRIEDEL. — *Die polizeiliche Straverfuegung*. Berlin, 1905.

FRIEDRICH. — *Die Werwaltungsrechtspflege*. Berlin, 1899.

GASIOROWSKI. — *Władza ustawodawcza. Le pouvoir législatif*. Dans la « *Gazeta Administracji i policji państwowej* ». 1924/20.

GNEIST. — *Der Rechtsstaat. Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen*. Berlin, 1883-1885.

GOLAB. — *Uwagi Krytyczne nad projektem ustawy o ustroju sądownictwa. Les remarques critiques sur le projet de la loi concernant l'organisation des juridictions*. Dans la « *Gazeta Administracji i Policji państwowej* », 16-1922.

— *Sądownictwo cywilne w Konstytucji. La Juridiction civile d'après la Constitution. L'Enquête au sujet de la Constitution* du 17-3-21. Cracovie, 1924.

GROTEFEND. — *Lehrbuch des preussischen Verwaltungsrechtes*. Berlin, 1890.

GRUENWALD. — *Der Verwaltungsgerichtshof*. Wien, 1875.

HATSCHKE. — *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechtes*. Berlin, 1909.

HAURIOU. — *Précis de droit administratif*. 2^e éd. Paris, 1927.

HERRNRITT. — *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*. Tuebingen, 1921.

HILAROWICZ. — *Zasada swobodnego ocenienia w nauce administracji i prawie administracyjnem austrjackiem. Le principe de la libre appréciation dans la science d'administration et dans le droit administratif autrichien*. Cracovie, 1917.

— *Zamiana grzywny na areszt w polskiem prawie administracyjnem karnem. Le remplacement de l'amende par l'emprisonnement dans le droit administratif répressif polonais*. Lwów, 1921.

— *Środki prawne w postępowaniu administracyjnem. Les voies de droit dans la procédure administrative*. Cracovie, 1923.

— *N. T. A. i jego kompetencja. Le T. A. S. et sa compétence*. Varsovie, 1925.

HILAROWICZ I ROBACZEWSKI. — *Uprawnienia do rekursu w postępowaniu administracyjnem. Les ouvertures à recours dans la procédure administrative*. Varsovie, 1922.

JACQUELIN. — *Cours de droit administratif*, 1926-27.

JAWORSKI. — *Ze studjów nad prawem administracyjnem. Etudes de droit administratif. Dans la « Gazeta Administracji i Policji państwowej »*. 12/1920.

JAWORSKI. — *Konstytucja II. 17-3-21. La Constitution du 17-3-21*. Cracovie, 1921.

— *Akt administracyjny. L'acte administratif. L'Enquête au sujet de la Constitution du 17-3-21*. Cracovie, 1924.

— *Państwo praworządne. L'Etat de droit. L'Enquête au sujet de la Constitution du 17-3-21*. Cracovie, 1924.

— *Sądownictwo administracyjne. La juridiction administrative. L'Enquête au sujet de la Constitution du 17-3-21*. Cracovie, 1924.

- *Nauka prawa administracyjnego. La science de droit administratif.* Varsovie, 1924.
- *Prawa Państwa Polskiego. Les lois de l'Etat Polonais.* Cracovie, 1925.
- JELLINEK. — *Georg Gesetz und Verordnung.* Tuebingen, 1919.
- *System der oeffentlichen subjektiven Rechte.* Tuebingen, 1919.
- *Allgemeine Staatslehre.* 3 Aufl. Berlin, 1922.
- JELLINEK WALTER. — *Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkung.* Tuebingen, 1908.
- *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmaessigkeitserwae-gung.* Tuebingen, 1913.
- *Zweiseitiger Verwaltungsakt und Verwaltungsakt auf Unterwerfung.* Tuebingen, 1925.
- JEZE. — *Principes généraux de droit administratif*, 3 volumes, Paris, 1925, 26, 30.
- *Les contrats administratifs.* Paris, 1925.
- KASZNICA. — *Ustawa o N. T. A. La loi concernant le T. A. S.* Dans la Revue «*Ruch prawniczy i ekonomiczny*». 2/1924.
- KELSEN. — *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre.* 2 Aufl. Tuebingen, 1923.
- *Allgemeine Staatslehre.* Berlin, 1925.
- KOMARNICKI. — *Polskie prawo polityczne. Le droit politique polonais.* Varsovie, 1924.
- KORMANN. — *System der rechtsgeschaefltichen Staatsakte.* Berlin, 1910.
- KRONSKI. — *Kontrola nad swobodnem uznaniem władz administracyjnych. Le contrôle de la libre appréciation des autorités administratives.* Dans la «*Gazeta Administracji i Policji państwowej*». 8/1924.

KUMANIECKI. — *Akt administracyjny. L'acte administratif.* Cracovie, 1913.

— *Ustrój państwowych władz administracyjnych. L'organisation des autorités administratives d'Etat.* Cracovie, 1921.

— *Ustrój władz samorządowych. L'organisation des autorités administratives autonomes.* Cracovie, 1921.

LAFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux.* 2^e éd. 2 volumes. Paris, 1896.

LANGROD. — *Zarys sądownictwa administracyjnego. Précis de la juridiction administrative.* Varsovie, 1925.

LAUN. — *Das freie Ermessen und seine Grenzen.* Wien, 1910.

LEMAYR. — *Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zeitschrift fuer die gesammte Staatswissenschaft,* XXII, 1895.

— *Rechtsschutz im öffentlichen Rechte. Oesterreichisches Staatswoerterbuch.* Wien, 1905-09.

MAKOWSKI. — *Konstytucja Polska. La Constitution de Pologne.* Varsovie, 1924.

MAYER OTTO. — *Deutsches Verwaltungsrecht,* 3 Aufl., Muenchen, 1924.

MAYERHOFER-PACE. — *Handbuch fuer den politischen Verwaltungsdienst,* Wien, 1907-1914.

MIRKIN GUERTZEWITCH. — *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle.* Paris, 1930.

MOGILNICKI. — *Sądy administracyjne. Les tribunaux administratifs.* Varsovie, 1900.

OBERVERWALTUNGSGERICHT, BERLIN. — *Die Zustaendigkeit der preussischen Verwaltungsgerichte.* Berlin, 1911.

PARKER HALL. — *Constitutional Law. American Law and Procedure.* Volume XII. Chicago, 1927.

- PAUN. — *Die Verwaltungsjustiz in Oesterreich*. Wien, 1876.
- PILCH. — *Des conflits d'attribution et du Tribunal des conflits en Pologne*. Thèse. Paris, 1927.
- PIWOCKI. — *Zbiór Ustaw i Rozporządzeń. Recueil des Lois et Règlements*. Cracovie, 1912.
- PRAZAK. — *Rechtsprechung der oesterreichischen Verwaltung. Hartmann's Zeitschrift*, 1.113 f. f.
- PRZYBYLSKI. — *Sądownictwo Administracyjne w Polsce. La Jurisdiction administrative en Pologne*. Journal Officiel du Ministère de la Justice, 10-11-12-1920.
- RAPPAPORT. — *Uprawnienia Karne władz administracyjnych. Les pouvoirs répressifs des autorités administratives*. Dans la revue « *Ruch prawniczy i ekonomiczny* ». 2. 1921.
- *Orzecznictwo Karo-administracyjne w świetle Konstytucji Rz. P. La juridiction répressive administrative dans la Constitution polonaise. L'Enquête au sujet de la Constitution au 17-3-1921*. Cracovie, 1924.
- SAWICKI. — *Ustawa o N. T. A. La loi concernant le T. A. S.* Varsovie, 1923.
- *Sądy Administracyjne w Polsce. Les tribunaux administratifs en Pologne*. Journal Officiel du Ministère de la Justice, 3-1920.
- SCHULTZE. — *Das Staatsrecht Preussens. Handbuch des öffentlichen Rechtes von Marquandsen*. Berlin, 1909.
- SCHWERTFEGER. — *Die Theorie der Beamtenanstellung unter besonderer Berücksichtigung der Lehre vom zweiseitigen Verwaltungsakt*.
- SIKORSKI. — *Orzecznictwo N. T. A. La jurisprudence du T. A. S.* Varsovie, 1930.
- SPIEGEL. — *Die Verwaltungsrechtswissenschaft*. Berlin, 1909.

- STENGEL. — *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preussen, Woerterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes*. Freiburg, 1889-94.
- STARZYNSKI. — *Konstytucja Rz. P. La Constitution de la République de Pologne*. Dans la revue « *Przegląd prawa i administracji* ». 1-6 1921.
- *Kilka uwag o Konstytucji. Quelques remarques sur la Constitution*. Dans la revue « *Ruch prawniczy i ekonomiczny* ». 3-1921.
- TAUBENSCHLAG. — *Rekurs administracyjny. Le recours administratif*. Łódź, 1925.
- TETZNER. — *Zur Lehre vom freien Ermessen*. Wien, 1880.
- *Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege*. Berlin, 1901.
- *Das System der österreichischen Verwaltungsrechtssprechung*. Wien, 1913.
- *Rechtslogik und Rechtswirksamkeit*. Wien, 1925.
- *Das österreichische Administrativverfahren*. 2 Aufl., Wien, 1925.
- *Die Rechtsquellen des österreichischen Administrativverfahrens*. Wien, 1925.
- TRAMMER. — *Art. 73. Konstytucji. L'Article 73 de la Constitution. L'Enquête au sujet de la Constitution du 17-3-21*. Cracovie, 1924.
- TILL. — *Odwolanie się od karnych orzeczeń administracji a Konstytucja. L'appel des décisions répressives de l'administration et la Constitution. L'Enquête au sujet de la Constitution du 17-3-21*. Cracovie, 1924.
- ULBRICH. — *Ueber öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Prag, 1875.
- *Die Grundzuege des österreichischen Verwaltungsrechtes*. Wien, 1884.

— *Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes*. Wien, 1904.

VERWALTUNGSGERICHTSHOF, WIEN. — *Judikatenbuecher*, 1884-1918.

WASIUTYNSKI. — *Ustrój władz administracyjnych państwowych i samorządowych. L'organisation des autorités administratives d'Etat et autonomes*. Poznań, 1925.

— Z powodu właściwości N. T. A. *Au sujet de la compétence du T. A. S.* Dans la revue « *Ruch prawniczy i ekonomiczny* ». 4-1924.

WHEELER COOK. — *Municipal Corporations. American Law and Procedure*. Vol. IX, Chicago, 1927.

WROBLEWSKI. — *Sądownictwo. Le judiciaire*. Dans « *Nasza Konstytucja* ». Cracovie, 1922.

ZBIOR WYROKOW. — *N. T. A. Recueil des arrêts du T. A. S.* Varsovie, 1922-1931.

ZELL. — *Handbuch des geltenden öffentlichen und bürgerlichen Rechtes*. Berlin, 1911.



TABLE DES MATIERES

<i>Introduction</i>	1
---------------------------	---

PREMIERE PARTIE

La question du Contentieux administratif devant la Diète constituante (1918-1919)

CHAPITRE PREMIER. — APERÇU CRITIQUE DES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES	5
§ 1. Généralités. § 2. Le système anglo-américain. § 3. Le système belge. § 4. Le système français. § 5. Le système prussien. § 6. Le système autrichien.	
CHAPITRE II. — MESURES DE TRANSITION.....	41
§ 1. Territoires de la Pologne ayant fait partie de l'Autriche. § 2. Territoires de la Pologne ayant fait partie de la Prusse. § 3. Territoire de la Pologne ayant fait partie de la Russie. § 4. La Silésie. § 5. Mesures générales.	
CHAPITRE III. — LES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES CONCERNANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE DEVANT LA DIÈTE CONSTITUANTE.....	49
§ 1. Les arguments pour et contre la séparation de la juridiction administrative dont on s'est servi en Pologne. § 2. Les projets de la Constitution et la question des juridictions administratives. § 3. Projets élaborés par la doctrine. § 4. Vue d'ensemble des projets et propositions de loi devant la Diète.	
CHAPITRE IV. — LE TEXTE ADOPTÉ DANS LA CONSTITUTION DU 17.3.1921.	63
§ 1. Les dispositions de la Constitution concernant la juridiction administrative. § 2. Les problèmes restés sans solution définitive dans le texte de la Constitution. § 3. Le Contentieux de la responsabilité.	
CHAPITRE V. — LE PROJET DE LOI CONCERNANT LE T. A. S.	79
§ 1. Le projet du Gouvernement. § 2. Le projet du Gouvernement devant la Commission de la Diète. § 3. L'article 73 de la Constitution et la loi du 3 août 1922.	

DEUXIEME PARTIE

**Le Tribunal administratif suprême : Compétence
Organisation, Procédure**

TITRE PREMIER

RÈGLES GÉNÉRALES DE COMPÉTENCE

CHAPITRE PREMIER. — LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ.....	91
§ 1. Le contrôle de la légalité et l'examen de l'état de fait.	
§ 2. Le contrôle de la légalité et les questions de l'opportunité des actes administratifs. § 3. L'exclusion du contentieux des indemnités. § 4. L'exclusion du contentieux à priori. § 5. Le recours devant le T. A. S. n'est pas un recours en cassation proprement dit.	
CHAPITRE II. — LE T. A. S. JUGE UNIQUE.....	99
§ 1. Le caractère juridictionnel du T. A. S. § 2. Le T. A. S. instance unique. § 3. Les dispositions préliminaires l'introduction des juridictions administratives inférieures sur tout le territoire de la Pologne.	
CHAPITRE III. — LA NOTION DE L'ACTE ADMINISTRATIF DANS LA LOI DU 3.8.1922	109
§ 1. La formule de la loi. § 2. L'interprétation de la formule. § 3. Critique de la formule.	
CHAPITRE IV. — LE T. A. S. ET L'APPRÉCIATION DES DISPOSITIONS PAR VOIE GÉNÉRALE	117
§ 1. Le recours ne peut être porté que contre les mesures individuelles. § 2. Appréciation indirecte de la légalité des mesures par voie générale. § 3. Les actes réglementaires sur lesquels s'exerce le contrôle indirect du T.A.S. § 4. Les règlements de droit et les règlements purement administratifs au point de vue de la compétence du T. A. S.	
CHAPITRE V. — LA COMPÉTENCE DU T. A. S. DANS LES LIMITES DES MESURES ADMINISTRATIVES PAR VOIE INDIVIDUELLE.....	131
§ 1. Acte administratif au point de vue formel. § 2. Acte administratif au point de vue matériel. § 3. Domaine propre de la compétence du T. A. S.	

CHAPITRE VI. — LES ARRÊTÉS ET LES DÉCISIONS ADMINISTRATIFS.....	143
§ 1. Les arrêtés et les décisions administratifs d'après Otto Mayer, § 2. Les arrêtés et décisions administratifs dans la jurisprudence du T. A. d'Autriche. § 3. L'opinion de M. Hilarowicz. § 4. L'opinion de M. Binder. § 5. L'opinion de M. Taubenschlag.	
CHAPITRE VII. — LES ARRÊTÉS ET DÉCISIONS EN DERNIER RESSORT....	153
§ 1. Après appel ou faute d'appel. § 2. Révision. § 3. Recours hiérarchique non formel. § 4. Silence de l'administration.	
CHAPITRE VIII. — LES ADMINISTRATIONS CONTRE LESQUELLES LE RECOURS AU T. A. S. EST OUVERT.....	171
§ 1. Définition donnée par la loi du 3 août. § 2. Statut des fonctionnaires. § 3. Les autorités administratives de l'administration d'Etat. § 4. Les administrations autonomes.	

TITRE II

CONDITIONS DE RECEVABILITÉ ET CAUSES D'ANNULATION

CHAPITRE PREMIER. — FIN DE NON RECEVOIR A RAISON DE LA NATURE DE L'ACTE	205
<i>Article premier.</i> — Les affaires de la compétence des tribunaux ordinaires et spéciaux.....	206
§ 1. Utilité de la règle. § 2. Le contentieux administratif de la répression. § 3. Le contentieux répressif administratif dans les Palatinats de l'Ouest. § 4. Le contentieux répressif fiscal. § 5. Le contentieux des élections législatives.	
<i>Article 2.</i> — Les affaires de la libre appréciation.....	218
§ 1. La liberté d'appréciation de l'administration. § 2. Examen par le T. A. S. des limites légitimes de la libre appréciation.	
<i>Article 3.</i> — Les affaires concernant les nominations aux offices et fonctions publiques.....	235
<i>Article 4.</i> — Les affaires concernant la représentation de l'Etat et des nationaux devant les Etats et les autorités étrangers et les affaires directement liées à celle-ci....	238

Article 5. — Les affaires concernant les faits de guerre, l'organisation de la force armée et la mobilisation, à l'exception des affaires concernant le ravitaillement et le recrutement de l'armée.....	241
Article 6. — Les affaires disciplinaires.....	244
CHAPITRE II. — FIN DE NON RECEVOIR A RAISON DE LA QUALITÉ DE LA PARTIE. — Violation d'un droit subjectif ou imposition d'une charge sans base légale.....	249
§ 1. La théorie des droits subjectifs et la doctrine officielle polonaise. § 2. Les droits subjectifs publics dont la violation peut donner naissance au recours devant le T. A. S. § 3. Les personnes recevables d'intenter le recours. § 4. Les vices de la procédure administrative. § 5. La lésion d'un intérêt n'est pas suffisante pour ouvrir le recours devant le T. A. S. § 6. Absence dans la loi d'autres conditions de capacité. § 7. Les textes pouvant servir de base aux droits subjectifs publics.	
CHAPITRE III. — FIN DE NON RECEVOIR A RAISON DE L'INOBSERVATION DES FORMES ET DES DÉLAIS.....	263
§ 1. La forme du recours. § 2. Les délais.	
CHAPITRE IV. — LES OUVERTURES A RECOURS.....	213
§ 1. L'ouverture de l'illégalité. § 2. L'ouverture de la violation des formes. § 3. L'incompétence. § 4. Voies de fait.	

TITRE III

ORGANISATION DU T. A. S.

CHAPITRE PREMIER. — RÈGLES GÉNÉRALES DE L'ORGANISATION DU T. A. S.	283
§ 1. Siège. § 2. Composition. § 3. Nomination. § 4. Conditions d'aptitude. § 5. Division du T. A. S. en chambres. § 6. Secrétariat et Chancellerie.	
CHAPITRE II. — LES DIVERSES FORMATIONS DU T. A. S. ET LEURS ATTRIBUTIONS	295
§ 1. Les organes d'instruction. § 2. Les organes de jugement. § 3. Les compétences administratives de l'Assemblée Générale et les pouvoirs du premier président. § 4. Les Conseils de discipline au sein du T. A. S.	
CHAPITRE III. — MINISTÈRE PUBLIC.....	304

TITRE IV

PROCÉDURE DEVANT LE T. A. S.

CHAPITRE PREMIER. — LA DEMANDE.....	307
§ 1. Les caractères généraux de la procédure devant le T. A. S. § 2. Forme de la demande. § 3. Effets de l'introduction de la demande. § 4. Procédures préliminaires.	
CHAPITRE II. — LE JUGEMENT DES RECOURS PAR LE T. A. S.....	315
§ 1. La publicité des audiences. § 2. Jugement sans débats publics aboutissant au rejet du recours par une fin de non recevoir. § 3. Jugement du recours sans débats publics dans les cas de la nécessité pour l'administration de compléter le dossier de la fausse interprétation des faits par l'administration ou des vices de la procédure administrative. § 4. Jugement en audience publique.	
CHAPITRE III. — LES ARRÊTS DU T. A. S.....	331
§ 1. Le prononcé de l'arrêt. § 2. Rectifications des arrêts. § 3. Notification des actes par le T. A. S. § 4. Uniformité de la jurisprudence. § 5. Effets des arrêts. § 6. Exécution des arrêts du Tribunal. § 7. Caractère des arrêts du T. A. S.	
CHAPITRE IV. — LES INCIDENTS.....	339
§ 1. Intervention. § 2. Récusation des juges. § 3. Extinction de l'instance.	
CHAPITRE V. — LES DISPOSITIONS SPÉCIALES POUR LES PALATINATS DE L'OUEST	343
Conclusion	345

